marchés et structures agricoles

directeur de collection : luc fauvel

YVES MALGRAIN

L'INTÉGRATION AGRICOLE DE L'EUROPE DES SIX

TENSIONS INTERNES ET DÉFIS EXTÉRIEURS

PRÉFACE D'EDGARD PISANI
MINISTRE DE L'AGRICULTURE

éditions cujas

1965

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546825_0026

L'INTÉGRATION AGRICOLE DE L'EUROPE DES SIX

UNIVERSITEITSBIBLIOTHEEK - LEIDEN -

Yves MALGRAIN
Docteur ès sciences économiques
Diplomé de l'Ecole des sciences politiques

L'INTÉGRATION AGRICOLE DE L'EUROPE DES SIX

Tensions internes et défis extérieurs

Préface
d'Edgard PISANI
Ministre de l'Agriculture

Editions Cujas
1965

Ouvrage honoré d'une subvention du Ministère de l'Education Nationale

PRÉFACE

Avec le Marché Commun européen, l'agriculture française est en voie de franchir une étape décisive de son histoire. En mettant en commun ce qui les différenciait le plus profondément, six Nations ont fait de l'agriculture — jusque-là principal obstacle à l'édification de l'Europe — le moteur de son unification.

M. MALGRAIN *souligne à juste titre l'importance de cette mutation dont il analyse avec précision et clarté la portée économique. Il dégage les traits essentiels du processus de l'intégration agricole européenne et ses implications à l'échelle mondiale ; il apporte ainsi une utile contribution à l'étude d'une entreprise qui modifiera profondément toutes les données de l'activité agricole des Pays de la Communauté, mais aussi exercera une influence décisive sur les marchés mondiaux.*

Trop conscient de la complexité de l'édifice communautaire, j'apprécie l'intérêt que présente aujourd'hui un ouvrage de synthèse : précieux aux praticiens, indispensable aux politiques, accessible au grand public désormais curieux de son propre destin.

L'Europe apporte un grand espoir à l'agriculture française ; elle la contraint aussi à un singulier effort d'adaptation, d'organisation, de discipline, faute duquel ses chances auraient tôt fait de s'évanouir ; elle comporte quelques risques. L'heure est venue de mesurer clairement l'enjeu d'une partie décisive que l'agriculture française n'a pas le droit de perdre car elle dispose de beaucoup d'atouts pour la gagner. Et ce n'est pas le moindre mérite de l'ouvrage de M. MALGRAIN *que de nous inviter à cette prise de conscience.*

S'agissant de la conception même de la politique agricole commune et de la méthode qui a présidé à son élaboration, l'auteur marque son inquiétude devant le caractère libéral de la première, devant l'esprit pragmatique qui caractérise la seconde. Il redoute les effets d'une politique agricole commune « qui laisserait aux seuls mécanismes de marché le soin de rationaliser la production agricole et de régler les effets humains de cette évolution... et qui ne se développerait pas en fonction d'un programme à long terme reposant sur des objectifs préalablement définis ».

Sur le premier point, il faut pourtant noter que la notion même de politique agricole commune implique la volonté de réserver à l'agriculture un sort différent des autres secteurs économiques ; qu'au surplus, on comprend chaque jour davantage, à Bruxelles et dans les six Etats membres, la nécessité de plier production et marchés agricoles à une discipline et à une organisation rigoureuses.

Quant au pragmatisme de nos méthodes de travail, une longue expérience des négociations de Bruxelles me conduit à penser que si nous avions voulu pouvoir mesurer — grâce à de laborieuses études — les effets de notre construction avant même que de l'aborder, nous ne l'aurions jamais entreprise. Nous devons en revanche, maintenant que les principes sont acquis, nous interroger sur les réactions possibles du milieu, des structures, des flux économiques et nous devrons — n'en doutons pas — procéder à des ajustements. La politique agricole commune n'a pas été achevée le 15 *décembre* 1964, *elle a pris son départ. L'essentiel, en politique, est affaire de gestionnaires non de rédacteurs.*

Observant, enfin, que l'agriculture est le secteur où le transfert des responsabilités des Etats membres aux institutions communes est le plus avancé, l'auteur souligne la nécessité de confier à un appareil institutionnel européen la responsabilité politique des choix les plus décisifs qu'implique désormais la gestion de la politique agricole commune. Il va peut-être trop vite, sinon trop loin. Dans tous les cas, la co-responsabilité des six Etats où nous nous sommes engagés précèdera la responsabilité unifiées de la Communauté. Mais que les politiques ne s'attardent pas trop ou alors naîtrait une Europe à tendances technocratiques et le politique ne peut l'accepter.

En donnant naissance, irréversiblement, à l'Europe agricole, les politiques se sont obligés à faire naître l'Europe.

E. PISANI,
Ministre de l'Agriculture.

INTRODUCTION

Le 14 janvier 1962, le 23 décembre 1963 et le 15 décembre 1964 les six Pays de la Communauté Economique Européenne ont établi, au terme de longues et difficiles négociations, les bases d'une politique agricole commune dont le principe avait été inscrit dans le Traité de Rome. Les accords de Bruxelles ouvrent un chapitre nouveau dans l'histoire de l'agriculture européenne et probablement aussi dans l'histoire de l'agriculture mondiale.

Faisant suite à ces accords, les premiers règlements communautaires sont entrés en application le 30 juillet 1962 et le 1er novembre 1964. Ils sont l'amorce d'un code agricole européen qui vise à fondre progressivement à compter du 1er juillet 1967 les marchés nationaux de chacun des six pays en un vaste marché européen répondant à des règles communes d'organisation, tant sur le plan interne que vis-à-vis du monde extérieur.

Aux transformations d'ordre technique, économique et social que connaît actuellement l'agriculture française, s'ajoute donc, sur le plan européen, une mutation d'ordre institutionnel sans précédent qui en est d'ailleurs l'indispensable complément. Une politique agricole commune est en voie de substituer pour une large part à la politique agricole nationale. Les dimensions et les données du problème agricole français ne peuvent pas ne pas être profondément modifiées et renouvelées.

Le développement du progrès technique dans l'agriculture française s'accompagne d'une expansion irréversible de la production : celle-ci dépasse désormais, dans son ensemble, les besoins du marché national caractérisé, comme dans toute économie évoluée, par la faible élasticité de la demande de produits agricoles et alimentaires aux variations des prix et des revenus : l'équilibre « ressources-débouchés », qui commande la stabilité des prix et l'amélioration du revenu des producteurs, implique donc désormais un élargissement important de nos débouchés extérieurs.

Cependant, dans l'état actuel du marché mondial des produits agricoles, les exportations impliquent de la part des pays vendeurs une intervention financière qui peut, dans certains cas, atteindre et même dépasser la moitié de la valeur intérieure des produits ;

c'est ainsi que l'intervention du budget français sur les marchés agricoles est passée, en quelques années, de cent à six cents, puis à deux mille cinq cents millions de francs, soit une somme correspondant à près de la moitié de l'effort budgétaire total en faveur de l'agriculture.

Au rythme actuel, cet effort risquerait de dépasser cinq milliards entre 1965 et 1970, ce qui représenterait une charge pratiquement insupportable pour les finances publiques. La solution de ce problème vital peut être facilitée par l'intégration de notre économie agricole dans un vaste marché qui compte actuellement, à l'échelle des six pays de la C.E.E., près de 180 millions de consommateurs. L'Europe des Six est encore largement déficitaire en certains produits agricoles et elle nous offre la possibilité d'écouler nos excédents si nous savons développer toutes les virtualités de la politique agricole commune.

L'intérêt de l'agriculture française coïncide donc avec la nécessité évidente d'unir l'Europe. S'intégrer dans un marché unique qui lui ouvre de nouvelles chances d'expansion économique et de progrès social, ou se replier sur un marché national désormais trop étroit, tels sont, en bref, les termes de l'alternative devant laquelle notre agriculture, plus que tout autre secteur de l'économie française, se trouvait placée. Les agriculteurs français, longtemps considérés comme les plus fermes tenants du protectionnisme, ont été parfaitement conscients de l'importance de l'option à prendre. Ils ont constamment soutenu la construction européenne qui ne saurait se réaliser en faisant abstraction de l'agriculture. Celle-ci occupe encore dans la C.E.E. près de 20 % des personnes actives.

Cette prise de conscience les a conduits à prendre la mesure de l'effort à réaliser pour adapter l'agriculture française aux dimensions nouvelles de son destin européen.

*
* *

Importante du point de vue national, la politique agricole commune ne l'est pas moins sur le plan de la construction européenne.

En ratifiant les clauses agricoles du Traité de Rome, les six pays signataires ont, en effet, accepté de mettre en commun ce qui les différencie le plus profondément: leur agriculture. De fait, l'expérience ne tarda pas à montrer que, parmi tous les problèmes que pose l'établissement du Marché Commun, celui de l'intégration des agricultures européennes était le plus complexe et le plus décisif pour l'avenir de la Communauté européenne.

Pour « faire l'Europe agricole », les obstacles à surmonter, tant sur le plan interne de la communauté que vis-à-vis du monde extérieur sont, il est vrai, d'importance.

Du point de vue interne, il s'agit, parallèlement aux mesures de désarmement douanier et contingentaire, de substituer partiellement aux diverses politiques agricoles établies en fonction de struc-

tures, d'objectifs et de cadres nationaux, une politique commune conforme aux dimensions et aux intérêts de la nouvelle entité économique. Si les orientations générales des différentes politiques agricoles nationales sont sensiblement analogues, la diversité des situations est évidente d'un pays à l'autre : qu'il s'agisse du caractère de l'agriculture, de son stade d'évolution, de sa place dans l'économie, du degré d'indépendance alimentaire de chaque nation, du niveau des prix et du cloisonnement des marchés.

Entre l'économie agricole de transformation des Pays-Bas largement ouverte sur le monde extérieur, celle de l'Allemagne fédérale qui ne couvre que 70 % environ des besoins du pays et s'approvisionnait essentiellement jusqu'ici dans les Pays Tiers aux conditions avantageuses du marché mondial, et celle de la France qui, longtemps repliée sur elle-même, commence à sentir l'impérieuse nécessité de s'ouvrir vers l'extérieur pour adapter son marché au rythme de son expansion, les différences de situations sont considérables. Elles expliquent notamment que les négociations sur la politique agricole commune se trouvent dominées par deux conceptions opposées : selon les unes, l'économie agricole européenne qui ne couvre encore que 87 % des besoins alimentaires de l'Europe, devrait être largement ouverte vers l'extérieur ; selon les autres, elle devrait, au contraire, reposer sur le principe de la préférence européenne et s'abriter contre les conditions anarchiques de la concurrence sur le marché mondial.

En fait, cette option fondamentale n'est pas tranchée. Les Règlements de Bruxelles constituent, jusqu'ici, un ensemble d'instruments et de mécanismes. Il reste à définir les politiques qui doivent désormais être pratiquées à l'aide de ces instruments et singulièrement la politique des prix européens qui déterminera, en définitive, le niveau de la protection européenne.

Aux difficultés résultant de l'importance des adaptations à réaliser s'ajoutent la vulnérabilité spécifique de l'économie agricole et la « sensibilisation » corrélative du monde paysan à une époque où l'évolution technique et économique sans cesse accélérée constitue un phénomène fondamentalement défavorable au secteur agricole.

Du point de vue externe, un fait essentiel doit être noté : l'une des caractéristiques de l'Europe des Six est d'être le plus grand importateur de produits agricoles du monde et l'un des rares acheteurs solvables. Ceci fait de la mise en œuvre de la politique agricole commune un événement lourd de conséquences pour toute une série de pays extra-européens, grands fournisseurs de l'Europe en produits agricoles.

* * *

L'expérience de politique agricole à l'échelle européenne a donc pour effet de poser dans toute son ampleur le problème de l'organisation économique de l'agriculture sur le plan mondial.

Qu'il s'agisse des négociations relatives à l'adhésion de la Grande-Bretagne — dont on sait qu'elles ont « buté » sur le problème de l'agriculture — qu'il s'agisse des « négociations Kennedy » dans le cadre du G.A.T.T., fortement inspirées elles aussi de préoccupations d'ordre agricole, le monde prend progressivement conscience que l'organisation de l'Europe, sur le plan agricole, le conduit inéluctablement à reviser un système d'échanges anarchique, fondé sur le « dumping », qui fait peser une lourde charge sur les pays excédentaires en produits agricoles au profit des pays importateurs: la Grande-Bretagne — tant qu'elle restera en dehors du Marché Commun — mais aussi la Russie et la Chine. « En fait, devait déclarer M. Pisani, ministre de l'Agriculture, le monde est en quête d'une définition agricole et d'une définition alimentaire nouvelles. La négociation pour l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché Commun s'épanouira tôt ou tard en une négociation à l'échelle mondiale ».

Cependant, en attendant que cette prise de conscience se traduise dans les faits par une organisation plus équitable des marchés mondiaux, susceptible de contribuer tout à la fois à la solution des problèmes des excédents agricoles et de la faim dans le monde en les liant l'un à l'autre conformément aux propositions françaises (Plan Pisani-Baumgartner), l'Europe des Six se trouve soumise à une pression accrue des Pays tiers et singulièrement des Etats-Unis, vivement inquiets des incidences de la politique agricole commune sur le placement de leurs excédents en Europe et fermement décidés à ébranler par tous les moyens les fondements mêmes de cette politique.

Une telle situation s'accompagne, à l'intérieur de la Communauté, d'un renforcement des tendances libres-échangistes de la part de certains de nos partenaires dont on sait qu'en l'état actuel des choses, la mise en œuvre se traduirait par la brusque disparition d'un très grand nombre d'exploitations européennes avec toutes les conséquences sociales et politiques d'une telle mutation.

Venant après la rupture des négociations avec la Grande-Bretagne qui mit à rude épreuve la cohésion des Six, la pression américaine n'a pas manqué d'interférer sérieusement sur l'évolution de la construction européenne. On ne doit donc pas perdre de vue cette interférence en examinant les problèmes posés par le développement de la politique agricole commune, tant du point de vue interne à la C.E.E. que du point de vue de ses relations avec les pays tiers.

*
* *

Ces quelques observations préliminaires nous conduiront à envisager notre sujet sous trois aspects essentiels.

Dans une première partie, consacrée au cadre institutionnel et aux données fondamentales de l'agriculture des Six, nous analy-

serons les caractères spécifiques de l'intégration agricole européenne qui justifient les modalités particulières de la politique agricole commune et en préfigurent les difficultés.

Ce contexte étant défini, le second problème que nous envisagerons est celui de la dynamique interne de l'intégration agricole européenne. Après avoir étudié les accords du 14 janvier 1962, du 23 décembre 1963 et du 15 décembre 1964 instaurant une politique agricole commune, nous examinerons les principaux obstacles de nature technique et de nature politique qui freinent encore son développement. Ainsi serons-nous conduits à envisager les perspectives d'ensemble et à long terme dans lesquelles il conviendrait d'insérer cette politique pour en préciser la finalité.

La constante interférence entre l'aspect interne et l'aspect externe du développement de la politique agricole commune nous conduira, enfin, à envisager dans une troisième partie, les différents aspects des problèmes que pose, vis-à-vis du monde extérieur, l'expérience d'organisation agricole à l'échelle européenne.

Qu'il s'agisse du développement du Marché Commun avec la perspective de l'adhésion anglaise ou de l'ouverture du Marché Commun dans la perspective de la « négociation Kennedy », nous serons amenés à constater que cette expérience a des incidences qui dépassent largement son cadre et qu'elle a pour effet de poser le problème de l'organisation économique de l'agriculture à l'échelle mondiale.

Première partie

Les Données Structurelles de l'intégration agricole dans l'Europe des Six

Afin de situer le sujet dans le contexte d'ensemble des problèmes posés par l'institution du Marché Commun cette première partie sera consacrée, d'une part, à l'analyse du cadre juridique dans lequel s'inscrit la politique agricole commune, d'autre part, à l'examen des principales données d'ordre technique et d'ordre économique qui caractérisent la situation et les perspectives de l'agriculture dans la Communauté en voie de formation.

Ainsi se dégageront les traits spécifiques de l'expérience d'intégration agricole à l'échelle européenne, qui expliquent les modalités particulières de la politique agricole commune et montrent toute la complexité des problèmes posés par son développement.

Chapitre I

Le Traité de Rome instituant la Communauté Economique Européenne

Le Traité de Rome instituant la Communauté Economique Européenne a été signé le 25 mars 1957 entre la République fédérale d'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas. Il est entré en vigueur le 1er janvier 1958.

Nous examinerons successivement :

— *les origines* de la Communauté Economique Européenne (C.E.E.) ;

— *les dispositions essentielles* du Traité ;

— *le bilan* sommaire de son application au cours des six années qui nous séparent de son entrée en vigueur.

Section I

Les origines de la Communauté Economique Européenne

A la fin de la seconde guerre mondiale, l'idée est apparue avec évidence qu'il fallait mettre un terme définitif aux luttes qui ensanglantaient périodiquement l'Europe. De nombreuses tentatives ont

donc été faites qui visaient toutes, sous des formes diverses, à l'unification européenne.

1° L'Organisation Européenne de Coopération Economique (O.E.C.E.)

Ce fut d'abord l'institution de l'Organisation Européenne de Coopération Economique qui prend véritablement valeur de symbole dans l'histoire du relèvement économique de l'Europe. C'est en effet, le 16 avril 1948, avec la signature de la Convention européenne de Coopération Economique que 16 pays (1) d'Europe, répondant à l'offre d'aide lancée aux Nations européennes par le général Marshall, Secrétaire d'Etat américain, s'engageaient dans une politique de coopération économique dont la réalisation était confiée à l'O.E.C.E.

Trois objectifs essentiels figuraient dans la Convention européenne de Coopération économique :

1° *Coopérer avec le Gouvernement américain dans l'exécution de son programme d'aide à l'Europe.* Il est bon de rappeler à cet égard que plus de 13 milliards de dollars ont été ainsi répartis entre 1948 et 1952 et que ces sommes ont permis de régler le quart des importations totales de biens et services effectuées au profit des pays européens.

2° *Elaborer des programmes de production et d'investissements.* Si cet objectif fut atteint pour les années 1948-1949, l'élaboration de programmes à long terme se révéla beaucoup plus délicate : sans parler d'échec total, on doit reconnaître que l'O.E.C.E. dut se contenter de comptabiliser — et non d'harmoniser — des programmes nationaux souvent contradictoires.

3° *Développer et encourager la politique de libération des échanges.*

C'est en matière de libération des échanges que les résultats les plus remarquables ont été obtenus.

Malgré les nombreuses difficultés rencontrées par l'O.E.C.E., la réduction progressive des contingents et l'accroissement du taux de libération permirent, en 1959, d'accroître de 127 % (par rapport à 1950), le commerce entre pays membres de l'O.E.C.E. Si une telle réussite reposait en grande partie sur le développement accéléré de la production européenne, il convient d'y associer l'amélioration constante des mécanismes de paiement notamment avec la création de l'Union Européenne des Paiements (U.E.P.) et l'Accord monétaire européen de 1955.

* * *

(1) Par la suite l'Allemagne de l'Ouest et l'Espagne ont adhéré à l'O.E.C.E. Les U.S.A. et le Canada figuraient comme pays associés. La Yougoslavie prenait part aux travaux en qualité d'observateur.

Efficace pour ranimer l'économie européenne au lendemain de la guerre, *l'O.E.C.E. s'est révélée insuffisamment armée pour aller plus avant dans la voie de la coopération.* Pendant de longs mois, les représentants des pays membres de l'O.E.C.E. s'efforcèrent de trouver une formule nouvelle fondée sur la prospérité européenne retrouvée, susceptible d'accueillir les Etats-Unis et le Canada.

Après les échecs dans les tentatives de création d'une zone de libre échange ou d'association économique européenne, les représentants des vingt pays occidentaux signèrent, le 14 décembre 1960, une Convention de coopération et de développement économique.

Sans prétendre que la création de l'O.C.D.E. révolutionne les relations économiques du monde occidental, il convient de reconnaître que ce nouvel organisme inaugure une phase nouvelle dans la politique de coopération économique. Désormais, les Etats-Unis et le Canada, qui n'étaient qu'associés à l'O.E.C.E., sont intégrés à l'O.C.D.E. au même titre que les Nations européennes.

L'élargissement du cadre géographique de la nouvelle institution qui cesse d'être exclusivement européenne confère une orientation nouvelle à son activité ; au traditionnel souci de coopération économique entre pays membres, s'ajoutent des objectifs nouveaux, notamment la politique d'aide aux pays en voie de développement.

Enfin, la Convention du 14 décembre 1960 scelle l'union économique du monde atlantique. La naissance de l'O.C.D.E. marque donc le retour à un équilibre économique qui, jusque là, avait fait défaut aux relations de l'Europe occidentale et de l'Amérique du Nord.

2° La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (C.E.C.A.)

A l'origine directe du Marché Commun se situe l'importante déclaration du 9 mai 1950 de Robert Schuman, par laquelle le gouvernement français proposait de « placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une haute autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe ».

« Ainsi sera réalisée simplement et rapidement la fusion d'intérêts indispensable à l'établissement d'une communauté économique et introduit le ferment d'une communauté plus large et plus profonde entre des pays longtemps opposés par des divisions sanglantes ».

Cette déclaration devrait aboutir, le 18 avril 1951, à la signature du Traité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (C.E.C.A.) entre les Six pays déjà mentionnés.

3° Le projet de « pool vert »

Le 4 septembre 1950, sur la proposition de M. Pflimlin, ministre de l'Agriculture, le Conseil des ministres français décidait de met-

tre à l'étude un projet d'organisation et d'unification des principaux marchés agricoles européens dans le cadre de la politique de construction de l'Europe engagée par le plan Schuman ».

Le projet du ministre français de l'Agriculture reposait sur les principes suivants :

— mise en commun des ressources de la production dans chacun des secteurs agricoles ;

— adaptation de la production aux besoins de la consommation ;

— établissement d'un Marché Commun entre les pays participants pour chaque produit.

Pour réaliser ces objectifs, le projet prévoyait la création d'institutions européennes analogues dans leurs structures et leurs règles de fonctionnement à celles du projet de traité charbon-acier.

Les travaux préparatoires conduisirent le gouvernement *à limiter le champ des négociations à l'organisation de quatre grands marchés* : blé, produits laitiers, sucre et vin.

De son côté, M. Mansholt, ministre de l'Agriculture des Pays-Bas, présentait un plan de caractère plus général. Il envisageait, dès le démarrage, *l'intégration de la production agricole tout entière et proposait la création d'un organisme supranational* qui devrait répondre de sa gestion devant un Conseil des Ministres.

Dans le même temps, l'Assemblée du Conseil de l'Europe recommandait « la création d'une organisation européenne ayant pour tâche d'étudier et de proposer la structure des autorités qui devraient être créées pour organiser la production et les marchés agricoles ».

Alors que le projet français prenait pour base la Communauté des Six Pays, le gouvernement français fut donc conduit, le 20 mars 1951, à proposer la réunion d'une « *Conférence pour l'organisation européenne des marchés agricoles* » et à y inviter les 16 pays appartenant au Conseil de l'Europe.

Les débats de la Conférence préparatoire montrèrent que certains Etats, tels que le Royaume-Uni, n'acceptaient pas d'être membres d'une communauté gérée par des institutions supranationales, mais envisageaient favorablement l'établissement de relations étroites entre eux-mêmes et une telle Communauté. La plupart des Etats partagèrent les vues du gouvernement français sur la nécessité d'une évolution prudente et progressive avec une phase d'organisation des marchés précédant leur unification.

Un groupe de travail intérimaire fut chargé de réunir une documentation permettant de faire le point sur les conditions générales et sur les problèmes économiques, techniques ou sociaux concernant la production, la consommation, la distribution ainsi que l'organisation des marchés dans les différents pays. Ces travaux constituent une documentation de base qui faisait défaut. Ils ont également permis d'obtenir une meilleure compréhension des problèmes propres à chaque pays. Cependant, ils firent ressortir les désaccords nombreux qui subsistaient au sujet de la création du

pool vert. *On aboutit finalement à confier à l'O.E.C.E. la tâche de coordonner l'agriculture entre les divers pays européens.* Toutefois, la Conférence du « pool vert » ne fut pas un échec total : l'expérience acquise au cours de ses travaux fut précieuse, par la suite, aux négociateurs du Traité de Rome. *Elle eut, notamment, le mérite de montrer l'extrême complexité de l'unification européenne dans le domaine agricole et la nécessité de rechercher des solutions particulières, adaptées à ces problèmes.*

A cet égard, il n'est pas douteux que la Conférence du « pool vert » est à l'origine directe de la notion de « politique agricole commune » incluse dans le Traité de Rome.

4° L'échec de la Communauté Européenne de Défense

En 1954, se situe l'échec de la Communauté Européenne de Défense (C.E.D.), à la suite du refus par l'Assemblée Nationale française d'examiner le Traité (30 août 1954), alors que d'autres pays l'avaient déjà ratifié.

5° La « relance européenne » : la Conférence de Messine

En juin 1955, les Six Pays signataires du Traité de la C.E.C.A. décidèrent à la Conférence de Messine de relancer la construction européenne qui paraîssait bloquée par l'échec de la C.E.D.

Selon les termes de la résolution de Messine : « Les Six gouvernements reconnaissent que la constitution d'un marché européen, exclusif de tout droit de douane et de toute restriction quantitative est l'objectif de leur action dans le domaine de la politique économique ».

L'établissement d'une Europe unie est reconnu indispensable « pour maintenir à l'Europe la place qu'elle occupe dans le monde, pour lui rendre son influence et son rayonnement... ».

Un comité intergouvernemental fut chargé d'étudier ce projet. Ses travaux aboutirent, le 25 mars 1957, à la signature du Traité de Rome, instituant la Communauté Economique Européenne et l'Euratom.

Section II

Les dispositions générales du Traité de Rome

1° Les objectifs généraux

Le Traité de Rome institue, entre les Six Pays signataires, « une Communauté Economique Européenne ayant pour mission, par

l'établissement d'un Marché Commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit ».

Pour atteindre ces objectifs généraux, sont envisagés dans les conditions et selon les rythmes prévus par le Traité :

— *la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux,*

— *l'établissement d'une politique commune dans les domaines de l'agriculture et des transports,*

— *le rapprochement des législations nationales* et l'établissement de mesures tendant à éviter que la concurrence ne soit faussée entre les Etats membres,

— *l'association des pays et territoires d'outre-mer,*

— *la création d'institutions communes.*

Pour réaliser le Marché Commun, *une période transitoire de douze à quinze ans* a été prévue. Cette période de transition est divisée en trois étapes d'une durée minimum de quatre ans, la première étape pouvant être portée au maximum à six ans.

En fait, la première étape s'étant achevée fin 1961, on est passé à la deuxième étape sans qu'il soit fait appel à la possibilité de prolonger la première étape. Ce sont les décisions de Bruxelles du 14 janvier 1962, relatives à la politique agricole commune qui ont rendu possible le passage à la deuxième étape. On peut donc considérer que, sauf événement imprévu, c'est au plus tard le 1er janvier 1970 que prendra fin la période transitoire et que l'on entrera dans le marché unique.

2° La libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux

A. — *La libre circulation des marchandises*

Pour créer *l'union douanière*, trois actions sont entreprises conjointement :

— *Elimination des droits de douane* entre Etats membres, réalisée progressivement sur la base des droits appliqués au 1er janvier 1957.

— *Etablissement d'un tarif extérieur commun aux six pays vis-à-vis des pays tiers.* Ce tarif aura pour base la moyenne arithmétique des droits existant dans les six pays au 1er janvier 1957. Il y aura donc parfois relèvement du tarif (cas de l'Allemagne et de la Belgique qui ont des droits peu élevés) et parfois abaissement (cas de la France et de l'Italie qui ont des droits relativement élevés), mais la moyenne restant inchangeable, le G.A.T.T. ne pour-

rait pas élever d'objections. Ce principe comporte des dérogations afin de tenir compte des situations particulières et, dans de tels cas, le tarif sera fixé par voie de négociations directes.

- *Elimination des restrictions quantitatives* entre les Etats membres sur la base des contingents appliqués au 1er janvier 1958.

Un rythme précis avait été fixé par le Traité pour la libre circulation des marchandises. Nous verrons, en examinant le bilan d'application du Traité de Rome, qu'à la suite des décisions d'accélération, la réalisation de l'Union douanière a été, en fait, plus rapide qu'il n'était prévu au calendrier initial du Traité.

B. — *La libre circulation des personnes*

Elle devra être assurée au plus tard à l'expiration de la période transitoire et comprend deux aspects bien distincts :

— *la libre circulation des travailleurs salariés* qui comporte le droit de répondre à des emplois effectivement offerts, de se déplacer librement à cet effet, de séjourner et demeurer dans un Etat membre pour y exercer un emploi ;

— *la liberté d'établissement* qui implique que les ressortissants des activités non salariées puissent, à la fin de la période transitoire, s'installer librement sur le territoire d'un Etat membre et y jouir du même traitement que les ressortissants nationaux. La liberté d'établissement pose des problèmes particuliers à l'agriculture française en raison de la structure démographique et de la structure agricole nationale.

C'est ce qui a conduit le Conseil des ministres de la C.E.E. à décider que la suppression des restrictions à la liberté d'établissement dans l'agriculture ne serait consentie que progressivement.

— *la libre prestation des services,* qui est le complément de la liberté d'établissement: elle concerne par exemple les transporteurs ou les entrepreneurs de travaux agricoles.

La libre circulation des capitaux. Les restrictions aux mouvements de capitaux entre les Etats membres seront supprimées progressivement pendant la période transitoire, dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du Marché Commun. Ceci vise donc les mouvements de capitaux liés à la libre circulation des marchandises, des services et des personnes.

3° L'établissement d'une politique commune pour l'agriculture et les transports

Des dispositions particulières du Traité de Rome ont trait à **l'agriculture et aux transports,** secteurs pour lesquels on a prévu l'institution de politiques communes (2).

(2) Les dispositions agricoles du Traité seront analysées dans le Chapitre suivant.

En ce qui concerne les transports, la nécessité d'une politique commune se justifie par le fait qu'il ne servirait à rien de procéder au désarmement progressif dans le domaine douanier et contingentaire si, par le truchement des transports, il était possible de maintenir ou de créer des obstacles au libre échange des marchandises et des services.

Cependant, le Traité est peu précis en ce qui concerne les objectifs à atteindre, se limitant à prescrire l'instauration d'une politique commune des transports et à déterminer une procédure sans fixer d'échéances précises. Cette situation tient au fait que, lors des négociations du Traité, les six Etats qui ont des politiques foncièrement divergentes n'ont pu se mettre d'accord sur le contenu de cette politique des transports. Le Traité prévoyant l'unanimité au Conseil des ministres jusqu'à la fin de la deuxième étape de la période transitoire, on a peu progressé jusqu'ici dans l'élaboration d'une politique commune des transports qui présente cependant une réelle importance, particulièrement pour l'agriculture.

4° Le rapprochement des législatives nationales et l'établissement de règles de concurrence

La Communauté économique européenne visant la fusion des économies des Etats membres pour aboutir à une économie commune, le Traité prévoit :

a) *Le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives* des Etats membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché Commun.

b) *L'obligation de pratiquer le même régime fiscal* à l'égard des produits nationaux et des produits en provenance des autres Etats membres.

c) *La coordination des politiques économiques* des Etats membres pendant la période transitoire (politique de conjoncture, politique monétaire...). C'est ainsi que les relations commerciales avec les pays tiers devront être coordonnées progressivement pour aboutir au terme de la période transitoire à une politique commerciale commune fondée sur des principes uniformes. D'ores et déjà, des négociations sont effectuées au nom des six pays par la Commission de la C.E.E. (G.A.T.T. ; Accord d'Association avec la Grèce et la Turquie...).

d) *L'harmonisation des systèmes sociaux* dans le but de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail, s'accompagnant d'une égalisation dans le progrès.

Le Traité prévoit notamment :

— l'égalisation de la rémunération des travailleurs masculins et féminins,

— la coordination des politiques de formation professionnelle

spécialement dans l'agriculture où certains projets pourront faire l'objet d'un financement commun,

— l'établissement d'un rapport annuel sur la situation sociale dans la Communauté,

— la création d'un Fonds social européen ayant pour objet de faciliter l'emploi et la mobilité de la main-d'œuvre et pour cela, d'apporter un concours financier aux travailleurs pour leur rééducation professionnelle ou leur déplacement et leur réinstallation.

e) *L'établissement des règles de concurrence.* Le Traité de Rome vise à interdire tous accords d'entreprises et toutes pratiques concertées susceptibles d'affecter le commerce entre les Etats et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du Marché Commun ; il prescrit également la suppression des aides accordées par les Etats qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

5° L'association des pays et territoires d'outre-mer

Les pays et territoires d'outre-mer entretenant avec l'un des Etats membres des relations particulières, sont associés à la C.E.E. sur les bases suivantes :

— Les Etats membres appliquent à leurs échanges commerciaux avec ces pays et territoires le régime qu'ils s'accordent entre eux en vertu du Traité.

— Chaque pays ou territoire applique à ses échanges commerciaux avec les Etats membres et les autres pays et territoires associés le régime qu'il applique à l'Etat européen avec lequel il entretient des relations particulières.

— Les Etats membres contribuent aux investissements que demande le développement progressif de ces pays et territoires.

Les modalités de cette association ont été arrêtées pour une première période de cinq ans (1958-1962). Elles prévoyaient notamment la création d'un Fonds Européen de développement, chargé de financer les projets économiques et sociaux visant au développement de ces pays et territoires.

Cette Convention d'association étant venue à expiration au 31 décembre 1962, une nouvelle Convention a été signée à la fin de 1962.

6° Les institutions communes

Pour assurer l'établissement et le fonctionnement de la Communauté Economique Européenne, le Traité de Rome a prévu des instances exécutives, consultatives, délibératives et juridictionnelles.

Ces principaux organes institutionnels sont :

— Le Conseil des ministres,
— La Commission,
— Le Comité économique et social,
— L'Assemblée parlementaire européenne,
— La Cour de justice.

a) Le Conseil des ministres

Organe politique intergouvernemental composé d'un représentant du gouvernement de chaque Etat membre, le Conseil des ministres a pour mission d'assurer la coordination des politiques économiques générales des Etats. Il dispose à cet effet d'un **pouvoir de décision.** Ses délibérations sont acquises à la majorité sauf dispositions contraires du Traité exigeant l'unanimité. Lorsque la « majorité qualifiée » est requise, les voix des membres sont affectées de la pondération ci-après :

Allemagne, France, Italie	4	voix chacune
Belgique et Pays-Bas	2	— —
Luxembourg	1	—

Les délibérations ne sont acquises que si elles ont recueilli au moins :

— 12 voix lorsque, en vertu du Traité, elles doivent être prises sur proposition de la Commission.

— 12 voix exprimant le vote favorable d'au moins quatre membres dans les autres cas.

b) La Commission

Organisme permanent et administratif, elle a pour mission de veiller à **l'application des dispositions du Traité,** de formuler des recommandations ou des avis sur les matières faisant l'objet du Traité. Elle dispose, dans certains cas, d'un pouvoir de décision propre et participe à la formation des actes du Conseil et de l'Assemblée ; elle exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit.

La Commission exerce donc une triple tâche :

— Elle est d'abord *l'inspiratrice et l'initiatrice de l'action communautaire.* C'est l'organe dynamique de la Communauté.

— Elle est, en outre, *la gardienne du Traité,* en veillant à son application et en saisissant, si besoin est, la Cour de justice des infractions constatées.

— Elle est, enfin, chargée d'une *tâche d'assistance et d'arbitrage* dans la recherche de compromis entre gouvernements.

Elle est composée de neuf membres, choisis en raison de leur compétence générale et offrant toutes garanties d'indépendance, nommés d'un commun accord par les gouvernements des Etats

membres pour une durée de quatre ans. La Commission est assistée, dans ses différentes tâches, d'une administration importante, divisée en neuf directions générales, travaillant chacune sous la présidence d'un membre de la Commission.

La Commission est indépendante, mais non irresponsable ; elle est, en effet, contrôlée par l'Assemblée devant laquelle les neuf commissaires sont collectivement responsables.

Le Conseil et la Commission qui exercent une action prépondérante au sein des institutions de la Communauté peuvent user des moyens suivants :

— *Règlement* : il est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tous les Etats membres.

— *Directive* : elle lie tout Etat membre destinataire, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant aux modalités d'application.

— *Décision* : elle est obligatoire en tous ses éléments pour les destinataires à qui elle est notifiée.

— *Recommandations* : elle ne lie pas les destinataires.

c) Le Comité économique et social

Composé de 101 membres nommés à titre personnel pour quatre ans par le Conseil des ministres et représentant les différentes catégories économiques et sociales, il doit être consulté par la Commission dans tous les cas où le Traité le requiert. Des sections spécialisées sont constituées à l'intérieur dudit Comité, dont une section spécialisée pour l'agriculture.

d) L'Assemblée parlementaire européenne

Elle est composée de 142 membres ainsi répartis : Allemagne, France, Italie, chacune 36 délégués ; Belgique et Pays-Bas, 14 ; Luxembourg 6. Ces délégués sont actuellement désignés en leur sein par les Parlements nationaux et seront ultérieurement élus au suffrage universel, selon un plan qui devra être approuvé par le Conseil des ministres. L'Assemblée parlementaire européenne, devenue récemment « Parlement européen », jouit d'un pouvoir de délibération et de contrôle dans les conditions fixées par le Traité. Elle a, notamment, *droit de censure* sur la gestion de la Commission. Elle peut modifier le Traité. Elle exerce sa compétence à la fois sur la C.E.E., l'Euratom et la C.E.C.A.

e) La Cour de justice

Composée de sept juges assistés de deux avocats généraux nommés d'un commun accord pour six ans, elle a pour mission *d'assu-*

rer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du Traité.

Elle peut être saisie par un Etat membre, le Conseil, la Commission, mais aussi toute personne physique ou morale. Elle statue sur le maintien ou l'annulation des décisions de la Commission et du Conseil.

Ses arrêts ont force exécutoire dans le territoire de la Communauté.

f) Les organismes de financement des actions communes

Indépendamment des dépenses de fonctionnement de la C.E.E. qui sont couvertes par une contribution des Etats suivant la clé de répartition suivante :

Allemagne, France, Italie	chacune :	28 %
Belgique et Pays-Bas	chacun :	7,9 %
Luxembourg	:	0,2 %

le traité prévoit la contribution des Etats aux dépenses :

— du Fonds social européen,
— de la Banque Européenne d'investissement,
— du Fonds de développement pour les pays et territoires d'outre-mer.

La Banque Européenne d'investissement peut accorder des prêts ou des garanties pour aider : à la mise en valeur des régions les moins développées (Italie du Sud, Bas-Rhône, Languedoc, Bretagne par exemple), à la réalisation de projets d'intérêt commun dépassant la possibilité financière d'un Etat pris isolément, à la reconversion d'entreprise.

Section III

Bilan de l'application du Traité de Rome

Depuis le 1er janvier 1958, date de l'entrée en vigueur du Traité, le visage de l'Europe s'est profondément modifié. Les progrès réalisés dans la voie de l'intégration européenne au cours de la première moitié de la période transitoire (1958-1963) l'ont emporté sur les difficultés inévitables de l'entreprise, *encore que l'on ait progressé plus rapidement dans la réalisation de l'union douanière que dans l'harmonisation des politiques économiques.*

Le bilan rapide des changements intervenus en Europe depuis l'entrée en vigueur du Traité de Rome se caractérise par les traits suivants :

— la mise en œuvre du Traité a sensiblement modifié les conditions de la vie économique dans l'Europe des Six,

— ces modifications ont eu des résultats importants sur le développement économique de la Communauté qui est devenue un « pôle d'attraction » pour les autres pays européens ainsi qu'un « élément moteur » et un « ferment de changement » dans l'économie occidentale,

— au delà de la mise en œuvre des dispositions du traité, la **seule perspective du Marché Commun a introduit un facteur nouveau de dynamisme dans l'économie de l'Europe occidentale** : les milieux économiques «comptent maintenant avec la Communauté » et tendent de plus en plus à établir leur programme de développement et à arrêter leur comportement général en fonction du Marché Commun.

1° La réalisation de l'Union douanière

L'union douanière s'est réalisée plus rapidement que prévu :

a) En ce qui concerne les *droits de douane* entre les six, il ressort du tableau n° 1 que :

— *pour les produits industriels*, la baisse avait atteint, le 31 décembre 1961, 40 % par rapport au niveau de 1957 ; elle a été portée depuis lors à 50 % le 1er juillet 1962, à 60 % le 1er juillet 1963 puis à 70 % le 1er janvier 1965.

En décidant d'accélérer ainsi la réalisation du Marché Commun, les Six ont gagné environ trente mois par rapport au calendrier initial du Traité.

— *Pour les produits agricoles* non assujettis à prélèvements, conformément aux règlements de P.A.C., les droits de douane sur les produits non libérés se trouvent réduits de 55 % et les droits applicables aux produits libérés de 50 % le 1er janvier 1965.

b) En ce qui concerne l'établissement du *tarif extérieur commun* (tableau n° 2), un premier rapprochement des droits nationaux vers ce tarif a été effectué le 31 décembre 1960, soit un an plus tôt que prévu, sur la base du tarif commun réduit de 20 %. Lorsque les droits nationaux ne s'écartaient pas de plus de 15 %, en plus ou en moins, du tarif extérieur commun, l'alignement fut immédiat. Dans les autres cas, l'écart en plus ou en moins entre tarifs nationaux et tarif douanier commun a été réduit de 30 %.

Le 1er juillet 1963, un nouveau rapprochement des tarifs nationaux vers le tarif extérieur commun est intervenu. L'écart entre les tarifs nationaux et le tarif commun se trouve de ce fait réduit de 60 %. En prévision des futures négociations tarifaires multilatérales, les Six ont décidé que ce deuxième rapprochement des droits s'effectuerait sur la base du tarif extérieur commun réduit de 20 %, ce qui signifie que les droits élevés sont abaissés davan-

TABLEAU N° 1

RÉDUCTIONS DOUANIÈRES INTRACOMMUNAUTAIRES

Dispositions figurant dans le Traité				Application du Traité		
				Produits industriels	Produits agricoles non libérés	Produits agricoles libérés
	1re Etape					
1re baisse prévue ...	1/1/59	Réduction 10 % (1) sur chaque produit	Décret 58-1295 du 22/11/58	10 %	10 %	10 %
2e baisse	1/7/60	Réduction globale 10 % avec réduction minimum 5 % sur chaque produit.	Décret 60-624 du 29/6/60	10 % sur droits de chaque produit.	10 % sur droits de chaque produit.	10 % sur droits de chaque produit.
			Décret 60-1443 du 27/12/60 *Baisse d'accélération* (1/1/61) (2)	10 % sur droits de chaque produit.	5 % sur droits de chaque produit.	0 %
			Décret 61-273 du 30/3/61 *Baisse unilatérale* (1/4/61) (3)	10 % sur droits de chaque produit.	0 %	0 %
			Décret 61-1021 du 2/7/61 *Baisse unilatérale* (15/9/61)			
3e baisse	31/12/61	Réduction globale 10 % avec réduction minimum 5 % sur chaque produit.	Décret 61-1517 du 30/12/61	0 % (baisse déjà réalisée)	10 %	10 %
Baisse totale	Objectifs du Traité pour fin 1re étape	Baisse 30 % : perception douanière 25 % : droits de douane de chaque produit.	*Résultats obtenus*	40 %	35 %	30 %

(1) Chaque réduction douanière est imputée sur les droits de douane existant en 1957.

(2) Cette baisse correspond à la mise en œuvre de la décision du Conseil de la C.E.E. du 12 mai 1960 tendant à accélérer le mouvement de démobilisation douanière prévue dans le Traité de Rome.

(3) Les baisses unilatérales ont été décidées par le Gouvernement français ; les réductions ainsi opérées sont à valoir sur les futures mesures de démobilisation tarifaire réalisées dans le cadre de la C.E.E.

Dispositions figurant dans le Traité				Application du Traité		
				Produits industriels	Produits agricoles non libérés	Produits agricoles libérés
	2e Etape					
	1/1/62 31/12/65		Décret 62-689 du 22/6/62 *Baisse d'accélération*	10 %	0 %	0 %
1re baisse prévue ...	1/7/63	10 % sur l'ensemble de la perception douanière.	Décret 63-594 du 19/6/63 (4)	10 %	10 %	10 %
2e baisse prévue ...	31/12/64	10 % sur l'ensemble de la perception douanière.	Décret du 26/12/64	10 %	10 %	10 %
3e baisse prévue ...	31/12/65	10 % sur l'ensemble de la perception douanière.				
Résultats escomptés à la fin de la 2e étape : réduction de 50 % au moins du droit de base sur chaque produit.			*Total des baisses douanières* au 1/1/65	70 %	55 %	50 %
	3e Etape					
	(1966-1969)					
Le Conseil de la C.E.E. statuant à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission, fixe le rythme des réductions tarifaires restant à réaliser.						

(4) Dans le cadre du plan de stabilisation, le Gouvernement français à décidé, par décret 63-936 du 12 septembre 1963 (*J.O.* du 13) une réduction des droits de douane sur 120 produits environ :

— produits alimentaires,
— produits textiles,
— ouvrages en métaux,
— produits mécaniques, etc.

Les produits de douane applicables à ces produits subissent des réductions différentes selon les produits considérés et selon les pays d'origine.

— Pour les produits provenant de nos cinq partenaires du Marché Commun, la réduction des droits varie de 15 % à 20 % selon les produits.

— Pour les mêmes produits — provenant des pays tiers — la réduction est égale à la moitié de la différence entre le droit en vigueur et celui prévu au T.E.C. Aucune réduction n'est opérée lorsque le droit national actuel a atteint le niveau du T.E.C. (*règle du butoir*).

Il s'agit là d'une baisse *unilatérale* purement conjoncturelle et révocable à tout moment.

tage que prévu, alors que les droits modérés sont relevés moins fortement. Toutefois, comme l'offre de réduction générale de 20 % du tarif extérieur commun n'est pas définitive, les Six attendant des contre-prestations de la part des autres pays membres du G.A.T.T., on a décidé que l'abaissement des droits élevés qui est, en principe, calculé par rapport au tarif réduit de 20 %, ne peut avoir pour effet de ramener le droit en dessous du tarif initial, c'est-à-dire non réduit de 20 %.

c) En ce qui concerne les restrictions quantitatives aux échanges, elles ont été totalement abolies pour les produits industriels à la fin de 1961. L'élargissement des contingents vise également les produits agricoles ne relevant pas d'une organisation nationale des marchés. En fait, les contingents, hormis ceux inférieurs à 3 % de la production nationale qui ont été portés à 5,2 % n'ont pratiquement pas été accrus par les Etats membres dans l'attente de l'établissement de la politique agricole commune.

L'application des règles du Traité aux produits agricoles en ce qui concerne les contingents a été, en pratique, évitée par le recours au système des prix minima. L'instauration, décidée en janvier 1962 et en décembre 1963, du système des prélèvements pour un certain nombre de produits agricoles consacre la disparition du système des contingentements agricoles.

2° La libération progressive des mouvements de personnes et de capitaux

a) Libre circulation des travailleurs

Un premier règlement est entré en vigueur le 1er septembre 1961 qui vise essentiellement à assurer un certaine préférence communautaire dans les offres d'emploi aux travailleurs étrangers. L'année 1963 a marqué la deuxième phase d'une politique qui doit aboutir au plus tard le 31 décembre 1967 à des mesures tendant à assurer définitivement la libre circulation des travailleurs et le libre choix d'un emploi à l'intérieur de la Communauté.

b) Liberté d'établissement

Dans le domaine de l'établissement et des prestations de service, la situation est caractérisée par la mise en œuvre du programme pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement suivant le calendrier adopté par le Conseil en décembre 1961.

S'agissant de **la liberté d'établissement en agriculture** des directives du Conseil en date du 2 avril 1963 fixent les modalités de réalisation de la liberté d'établissement :

— sur les exploitations agricoles abandonnées ou incultes depuis plus de deux ans ;

TABLEAU N° 2

TARIF DOUANIER A L'ÉGARD DES PAYS TIERS

OBLIGATIONS FIGURANT DANS LE TRAITÉ DE ROME	MESURES D'APPLICATION DU TRAITÉ DE ROME A L'ÉGARD DES PAYS TIERS
	(1) Extension aux Etats tiers de la 1re baisse douanière intracommunautaire du 1/1/59. 4 décrets { n° 58-1377 du 30/12/58 ; n° 59-636 du 5/5/59 ; n° 59-1085 du 19/9/59 ; n° 59-1299 du 17/11/59
	1/1/61. — Application anticipée de la mesure qui devait intervenir à la fin de la 1re étape quadriennale : le 31/12/61.
	Toutefois, le rapprochement entre tarifs nationaux et tarif E.C. a été effectué sur la base du T.E.C. réduit par anticipation de 20 %, mais sans pour autant ramener les droits à un niveau inférieur à celui du T.E.C. plein.
31/12/61. — *Fin de la 1re étape quadriennale de la période de transition.* — Positions tarifaires qui ne s'écartent pas de plus de 15 % en plus ou en moins du Tarif douanier commun. Alignement des droits sur le T.E.C. — Positions tarifaires qui s'écartent de plus de 15 % (en + ou —) du T.E.C. Réduction de 30 % de l'écart entre le taux des droits nationaux et le T.E.C.	
31/12/65. — *Fin de la 2e étape quadriennale de la période de transition.* Réduction de 30 % de l'écart entre le taux des droits nationaux et le T.E.C.	1/7/62. — Le T.E.C. abaissé de 20 % pour beaucoup de produits industriels dont les U.S.A. ont été les fournisseurs.
	30/7/62. — Les importations de céréales, viande de porc, œufs, viande de volaille sont soumises au régime des prélèvements extracommunautaires.
Fin de la période transitoire : application intégrale du T.E.C.	1/7/63. — Second rapprochement des tarifs nationaux vers le T.E.C. à raion de 60 %, compte tenu du premier rapprochement de 30 % ayant déjà eu lieu en 1961.
	(1) Comme cette mesure ne devait pas avoir pour effet d'abaisser les nouveaux droits à un niveau inférieur à celui du T.E.C. il était nécessaire que le T.E.C. fut élaboré avant d'appliquer cette mesure.

— des ressortissants des Etats membres ayant travaillé en qualité de salariés agricoles pendant au moins deux ans dans le pays d'accueil.

c) *Libre circulation des capitaux*

Une première directive a été adoptée en 1960 qui établit notamment la libération inconditionnelle des mouvements de capitaux (investissements directs, opérations commerciales et opérations sur valeurs négociées en bourse) liés à la libre circulation des marchandises, des services et des personnes.

3° La réalisation de l'Union économique

Le développement du Marché Commun ne s'est pas limité au domaine de l'Union douanière. Cependant, les progrès réalisés dans la voie de l'Union économique, mise à part la politique agricole commune qui fera l'objet d'un examen particulier, ont été moins sensibles :

— *la politique commune des transports* reste à élaborer à partir des principes définis par un mémorandum de la Commission.

Les progrès réalisés jusqu'ici portent essentiellement sur :

— la suppression des discriminations dans les prix et les conditions de transport en raison de l'origine ou de la destination, à l'intérieur de la C.E.E. ;

— l'obligation pour tout Etat membre de soumettre à une procédure de consultation toutes les dispositions importantes prises par lui en matière de transport.

— *En matière de politique commerciale* les décisions prises portent sur :

— l'obligation d'une consultation préalable des Etats membres pour la négociation d'accords commerciaux avec les pays tiers ;

— la limitation à la durée de la période transitoire de la durée de ces accords,

— l'introduction dans ces accords d'une clause qui en permette la révision quand la politique commune l'exige.

— *Dans le domaine social,* le Fonds social européen a été mis en place ; des règlements sont en outre intervenus sur la sécurité sociale des travailleurs migrants ; enfin, un accord a été conclu sur l'égalisation des salaires masculins et féminins selon un calendrier précis aux termes duquel toutes les discriminations devront être éliminées avant le 31 décembre 1964.

— *En ce qui concerne les règles de concurrence,* un premier règlement a défini les règles de concurrence applicables aux entre-

prises. Les accords et pratiques concertées doivent désormais être notifiés à la Commission qui pourra leur accorder une autorisation. La Commission pourra également procéder à des enquêtes par secteur, notamment sur les abus de positions dominantes. A l'expiration du délai de notification des ententes, prolongé jusqu'au 1er février 1963, 30.000 notifications avaient été communiquées à la Commission.

— *Dans le domaine des politiques économiques, monétaires et fiscales*, en dehors des études et des confrontations, aucune décision importante n'est encore intervenue concernant le rapprochement des législations. On doit toutefois mentionner un projet de directive de la Commission en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur les chiffres d'affaires. Ce projet prévoit notamment l'élimination de la taxe cumulative et l'instauration au plus tard à la fin de la période transitoire d'un système commun, à savoir : celui d'une taxe à la valeur ajoutée s'arrêtant, en règle générale, au stade du commerce de gros.

— *Sur le plan financier*, on notera que, à la fin de 1963, le total des interventions de la Banque européenne d'investissement dépassait 358 millions de dollars, et que le Fonds européen de développement avait consacré 580 millions de dollars à des investissements économiques et sociaux dans les pays et territoires d'outre-mer associés au Marché Commun.

4° Le développement économique de la Communauté

L'Europe des Six a connu depuis sa naissance un essor qui dépasse celui des autres grandes unités économiques du monde. De 1958 à 1963, le produit national brut de la Communauté s'est accru de 30 % (Etats-Unis : 23 % ; Grande-Bretagne 16 %) ; la production industrielle y a progressé de 40 % (Etats-Unis : 33 % ; Grande-Bretagne : 23 %). Parmi les facteurs qui sont à la base de cette expansion, trois au moins sont étroitement liés à l'établissement du Marché Commun.

Premier facteur. — Le développement des échanges intra-communautaires :

De 1958 à 1963, les échanges entre les Six ont augmenté de 130 %, ce qui n'a pas empêché la Communauté de rester largement ouverte sur le monde ; c'est ainsi que les importations des Six en provenance de l'extérieur ont augmenté de 53 %, alors que leurs exportations ne progressaient que de 36 % (4).

Deuxième facteur. — Les efforts d'adaptation des milieux économiques au Marché Commun qui se sont traduits par :

(4) Excédentaire d'un milliard de dollars en 1959, la balance commerciale des Six pays de la C.E.E. s'est gravement détériorée au cours des récentes années sous l'influence de poussées inflationnistes. Son déficit a atteint 3 milliards de dollars en 1963 et s'est encore accru depuis lors au point d'atteindre 1 milliard de dollars au cours du 1er trimestre 1964.

— la création d'un grand nombre d'organisations réunissant les producteurs des Six pays (dont le C.O.P.A. qui réunit les représentants des organisations agricoles) ;

— le développement des efforts de modernisation et de rationalisation des entreprises : accélération des transformations de structure (regroupements, concentrations, fusions, spécialisations), prospection des marchés des pays voisins, augmentation des investissements ;

— la multiplication des accords entre entreprises appartenant à divers pays de la C.E.E.

Ce réseau d'accords qui joue en faveur du développement et de la rationalisation de la production, établit une véritable « osmose » qui contribue à la fusion des économies.

On doit cependant observer que la création de tels liens entre les grandes entreprises de la Communauté — qui n'est pas sans danger du fait des abus qu'elle peut entraîner — est propre au secteur industriel et commercial. Elle est pratiquement irréalisable dans le secteur agricole et n'aurait pas le même intérêt. *L'Europe agricole se fera d'une façon plus « institutionnelle » ; la politique agricole commune est précisément l'instrument de ce rapprochement des économies agricoles.*

L'économie des Six s'est donc mise à l'échelle européenne. L'effet psychologique du Marché Commun est indéniable. Les producteurs ont anticipé sur la réalisation du Traité et ont considéré le Marché Commun comme une réalité à laquelle ils s'efforcent de s'adapter.

Troisième facteur. — L'afflux des capitaux étrangers :

Depuis la mise en œuvre du Traité de Rome, le volume des investissements étrangers dans les Six pays n'a cessé de croître : il a atteint 600 millions de dollars de 1958 à 1960 et s'est traduit en particulier par l'installation d'un grand nombre d'entreprises américaines. Principale partie prenante des investissements américains en Europe, l'Allemagne fédérale a reçu la moitié des capitaux investis dans la Communauté, la France venant en seconde position avec 20 %.

5° L'attraction exercée par la Communauté Economique Européenne

Le succès de l'entreprise poursuivie par les Six pays de la C.E.E. fait aujourd'hui du Marché Commun un pôle d'attraction pour les autres pays.

a) Les 18 Etats africains et malgache, devenus indépendants, ont demandé à négocier avec la Communauté une nouvelle Convention d'association. Cette Convention régit leurs rapports avec la C.E.E. pour cinq ans, à dater du 1er janvier 1963.

Par rapport à la première Convention, elle se caractérise notamment par :

— l'apparition d'institutions (Conseils d'associations, Conférences parlementaires et Cours arbitrales) destinées à assurer sur une base paritaire l'application correcte de la Convention ;

— l'accroissement et la diversification de la contribution technique et financière de la Communauté au développement des Etats associés. Aux investissements en capital s'ajoutent notamment des aides à la production afin de remédier à la faiblesse de la monoculture ainsi que des actions pour atténuer les fluctuations des cours des produits agricoles.

Une autre innovation importante réside dans le fait que l'accent a été mis sur la coopération technique. Dans le domaine des échanges commerciaux, la nouvelle Convention maintient le principe de la réciprocité entre Etats associés et Etats membres sur le chapitre tarifaire et contingentaire. En outre, la Communauté s'est engagée à tenir compte des intérêts des Pays associés dans l'établissement de sa politique agricole commune, notamment pour les oléagineux et le sucre.

Il est, enfin, prévu que les Etats membres et les Pays associés se consulteront en matière d'échanges commerciaux avec les Pays tiers, ces derniers ne pouvant jamais obtenir un régime plus favorable que les parties contractantes (5).

b) Un accord d'association a été conclu avec la *Grèce,* qui est entré en vigueur le 1er novembre 1962. Cet accord prévoit une période d'adaptation de l'économie grecque pouvant atteindre 22 ans, ce qui doit permettre à la Grèce de passer sans heurt de la situation d'Etat associé au statut d'adhérent à la Communauté.

En outre, cet accord prévoit l'octroi par la Communauté d'une aide financière ainsi que des arrangements tarifaires et contingentaires donnant une préférence à la Grèce sur le marché de la Communauté, notamment pour certains produits agricoles (tabac, raisin, agrumes, etc.). L'accord avec la Grèce revêt une particulière importance du fait qu'il trace le cadre pouvant servir à d'autres associations semblables.

c) C'est ainsi qu'un accord d'association a également été conclu, le 25 juin 1963, avec la *Turquie.* Comme pour la Grèce, il prévoit une aide financière et des mesures contingentaires et tarifaires spéciales tendant à favoriser l'écoulement de certains produits (tabac, raisins secs, figues) sur le marché des Etats membres.

Sur le plan institutionnel, les deux accords sont également très comparables, la pièce maîtresse étant le Conseil d'association

(5) Quant au Gouvernement de la République algérienne, il a demandé à la Commission de maintenir, à titre provisoire, le régime des relations existant entre le Marché Commun et l'Algérie avant son indépendance. Cela revient à ce que la C.E.E. continue de considérer les produits exportés par l'Algérie — produits essentiellement agricoles — comme originaires d'un pays membre. Le Gouvernement algérien voudrait, par ailleurs, bénéficier du concours du Fonds européen de développement pour ses nouveaux projets d'investissement. Des conversations se poursuivent entre la C.E.E. et le Gouvernement algérien en vue de l'établissement d'un régime d'association.

composé de membres du gouvernement turc, des ministres des Six et des représentants de la Commission de la C.E.E. Toutefois, l'accord avec la Turquie mène à l'Union douanière par des voies moins directes que celui qui a été conclu avec la Grèce. Ce dernier ouvrait seulement une période de transition analogue à celle du Traité de Rome (12 ans), sauf pour certains produits sensibles (22 ans) alors que l'arrangement avec la Turquie prévoit auparavant une phase probatoire de 5 ans, l'étape de pré-union s'échelonnant ensuite de 12 à 22 ans, selon les produits pour aboutir à l'Union douanière véritable.

Tant pour la Grèce que pour la Turquie, l'association posait de délicats problèmes, les exportations de ces deux Pays étant presque exclusivement orientées vers les produits agricoles qui, déjà, soulèvent tant de difficultés entre les Six.

Ainsi, pour les pays en voie de développement de l'Europe, le Marché Commun constitue un puissant centre d'attraction.

d) Enfin, deux faits particulièrement importants, et qui seront analysés en détail dans la suite de cette étude (6) doivent être soulignés.

Il s'agit, d'une part, du changement spectaculaire d'attitude de la Grande-Bretagne, qui a demandé, en août 1961, à adhérer au Marché Commun, suivie par un certain nombre de pays qui étaient liés avec elle dans l'Association européenne de libre échange (7).

Il s'agit, d'autre part, des Etats-Unis qui veulent établir avec la Communauté européenne une coopération plus étroite dans le cadre d'un « partnership atlantique ».

* * *

Trois problèmes se posent donc désormais à la Communauté européenne qui commence à exister en tant qu'unité : son élargissement, son ouverture au reste du monde et son renforcement institutionnel.

Qu'ils concernent l'organisation interne de la Communauté ou ses relations extérieures, ces problèmes de croissance sont désormais étroitement imbriqués et l'agriculture y tient, comme nous pourrons le constater à chaque instant, une place de tout premier plan.

(6) Cf. III[e] partie, p. 167.

(7) C'est ainsi que le Danemark, l'Irlande et la Norvège ont demandé leur adhésion à la C.E.E., tandis que, de leur côté, l'Autriche, la Suisse et la Suède demandaient à ouvrir des négociations en vue de trouver, sur la base de l'article 238 du Traité de Rome, une formule d'association compatible avec les exigences de la neutralité.

Signalons également la demande d'ouverture de négociations formulée par l'Espagne (févr. 1962) et par le Portugal (mai 1962).

Chapitre II

Les dispositions agricoles du Traité de Rome

Nous avons dit précédemment que le Traité de Rome avait prévu, dans ses articles 38 à 46, des dispositions spéciales applicables aux produits agricoles. L'établissement d'une **politique agricole commune (P.A.C.) des Etats membres** doit accompagner le développement du Marché Commun pour les produits agricoles. La liste des produits auxquels s'appliquent les dispositions agricoles du Traité en constitue l'Annexe II.

Nous examinerons successivement :

— les origines de ces dispositions spéciales ;
— les fondements de la politique agricole commune ;
— la Conférence agricole de Stresa ;
— les propositions « Mansholt » en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique agricole commune.

Section I

Les origines des dispositions agricoles du Traité de Rome

On ne peut manquer d'être frappé, lorsqu'on analyse le Traité de Rome, par les caractères originaux du Titre II consacré à l'Agriculture. Il est évident, en effet, que les produits agricoles se voient appliquer dans le Marché Commun un régime particulier, de caractère nettement institutionnel, qui s'écarte des conceptions générales du Traité. *Le rapprochement et la fusion des économies agricoles*

des Etats membres se feront en fonction de certaines règles impliquant, dans un certain nombre de domaines, un véritable transfert de souveraineté.

Quelles sont les raisons qui ont conduit à prévoir de telles dispositions ?

Ces raisons ne sont pas théoriques. Elles sont tirées des leçons des expériences antérieures dans le domaine des échanges internationaux de produits agricoles. L'expérience de l'O.E.C.E., notamment, celle du Benelux, l'échec du pool vert, ont montré que les obstacles au développement du commerce des produits agricoles ne se laissaient pas aisément réduire et que la *libération pure et simple des échanges était, en matière agricole, inefficace et dangereuse.*

Il y a à cela trois raisons fondamentales étroitement liées entre elles :

— *la première tient aux caractéristiques particulières de l'économie agricole ;*

— *la seconde résulte du développement pris par les politiques agricoles nationales* dans la plupart des pays ;

— *la troisième enfin, découle des données générales du commerce mondial des produits agricoles.*

1° Les caractères particuliers de l'économie agricole

Ils sont bien connus et nous ne ferons que les rappeler brièvement. Le premier de ces caractères c'est *l'irrégularité de l'offre* qui est sous la dépendance d'une production saisonnière plus ou moins aléatoire en raison des conditions atmosphériques. L'agriculteur ne peut maîtriser le volume de sa production comme peut le faire l'industriel. En face d'une offre fluctuante, *la demande* alimentaire, qui est le principal débouché de la production agricole, est à peu près *constante* ou *régulièrement progressive* avec le développement démographique et l'élévation des revenus. Mais cette progression de la demande alimentaire reste relativement faible en raison de sa faible élasticité aux prix et aux revenus.

Ces caractères propres de l'économie agricole la rendent très vulnérable aux augmentations subites de l'offre qui peuvent résulter d'importations même réduites.

En outre, cette économie agricole ne peut évoluer que lentement. Son rythme d'adaptation est lent : les orientations que l'on veut donner à la production ne sauraient être modifiées dans des délais permettant de faire face à un renversement rapide de la situation du marché (ex. production fruitière, viticulture, production bovine). De plus, en dépit des progrès techniques, les conditions naturelles limitent toujours la portée des adaptations nécessaires.

Enfin, l'agriculture européenne est formée d'un *nombre important d'exploitations familiales* qui, pour des raisons évidentes d'or-

dre social, ne peuvent être soumises sans certaines précautions à la concurrence des marchés extérieurs.

Ces caractéristiques de l'économie agricole imposent donc la plus grande prudence dans l'emploi des méthodes tendant à libérer les échanges internationaux.

2° Le développement des politiques agricoles nationales

Les conditions particulières de l'économie agricole ont conduit la plupart des pays à adopter un ensemble de dispositions législatives et réglementaires de façon à **organiser leurs marchés agricoles intérieurs par une intervention permanente et systématique,** de façon aussi à préserver ces marchés de déséquilibres résultant de courants d'importations incontrôlées.

De tels procédés exercés avec plus ou moins d'efficacité, mais qui n'en sont pas moins indispensables pour assurer l'équilibre du marché, résident dans le stockage et dans l'aide financière aux exportations en période courte et, en période longue, dans l'action sur les productions que l'on s'efforce de limiter (*quantum*) et d'orienter quantitativement et qualitativement, selon les besoins du marché intérieur et des marchés extérieurs.

Ces politiques de réglementation et d'orientation des productions, de protection et d'organisation des marchés agricoles, d'intervention et de soutien des prix se sont considérablement développées au cours des dix dernières années et ont pris les formes les plus diverses selon les pays. D'une façon générale, elles ont toutes le même objectif : maintenir et si possible augmenter le revenu des agriculteurs, revenu qui ne cesse de décroître relativement dans tous les pays industrialisés par rapport à celui des autres catégories de la population active.

Il est évident que ces mesures d'organisation des marchés nationaux et de soutien des prix ont des conséquences importantes sur les marchés internationaux et les conditions des échanges de produits agricoles.

Peu à peu, l'idée se fit jour, dans certaines instances internationales, que l'existence de ces politiques nationales rendaient à peu près inopérantes les mesures classiques d'élargissement des échanges, qu'elles constituaient un obstacle fondamental au développement du commerce mondial.

A l'échelle européenne, d'intéressantes expériences avaient été tentées qui eurent, nous l'avons déjà souligné, une influence décisive sur les négociations concernant les aspects agricoles du Traité de Rome : O.E.C.E., formation du Benelux et surtout Conférence de 1952 sur le pool vert.

On retiendra, en définitive, que les caractères particuliers de l'économie agricole ont conduit la plupart des pays évolués à adopter des solutions spécifiques pour l'organisation de leurs marchés agricoles ; que ces politiques nationales de caractère souvent protectionniste, entravaient le développement des échanges agricoles

internationaux, que, peu à peu, *il est devenu évident qu'il ne suffisait pas de décréter des mesures de libération des échanges, mais qu'il fallait aller plus loin et procéder à une organisation commune des marchés agricoles se substituant aux diverses organisations nationales, afin de diminuer l'ampleur des répercussions à prévoir sur le plan économique et sur le plan social.*

Cette notion est capitale. C'est elle qui distingue le Marché Commun de la zone de libre échange. Elle traduit la différence de conception des Six pays de la C.E.E. et de la Grande-Bretagne qui fut le principal promoteur de la zone de libre échange et qui voudrait bien entrer dans le Marché Commun, à condition de le transformer en « une sorte de zone de libre échange ».

3° Les conditions du marché mondial des produits agricoles

Une autre raison et non la moindre, qui a conduit les six pays de la C.E.E. à envisager une politique agricole commune réside dans les conditions du commerce mondial des produits agricoles.

Nous ne ferons, pour le moment, que mentionner ce problème, nous réservant d'y revenir lorsqu'on examinera les problèmes posés par les relations de la C.E.E. avec les pays tiers.

En bref, la situation du marché mondial se caractérise par le fait que, l'offre de produits agricoles dépassant la demande solvable, les pays grands producteurs (Etats-Unis, Pays du Commonwealth, Amérique du Sud) se livrent une guerre des prix, extrêmement sévère, pour résorber leurs excédents. Les pratiques de dumping qui en résultent bénéficient essentiellement aux pays grands importateurs au premier rang desquels se place la Grande-Bretagne (et se plaçait l'Allemagne avant que ne soit appliquée la politique agricole commune). Le caractère artificiel des cours sur le marché mondial devait nécessairement conduire le Marché Commun, en voie de formation, à se prémunir contre les risques de concurrence anormale des grands exportateurs mondiaux en adoptant une politique commerciale commune vis-à-vis des pays tiers.

Section II

Les fondements de la politique agricole commune

L'agriculture est soumise par le Traité aux mêmes règles que les autres activités, **sauf dispositions contraires des articles 39 à 46 qui prévoient l'établissement d'une politique agricole commune des Etats membres.**

Ces dispositions spéciales sont applicables aux produits agricoles,

aux produits de la pêche et aux produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits (1). Elles définissent les objectifs généraux de la politique agricole commune, prévoient une organisation commune des marchés, envisagent certaines actions communes d'ordre technique et d'ordre économique, précisant les conditions d'application à l'agriculture des règles générales de concurrence, prévoient enfin l'aplication de contrats à long terme au cours de la période transitoire.

1° *Les objectifs généraux de la politique agricole commune.* L'article 39 du Traité énumère en termes très généraux les buts de la politique agricole commune :

— **accroître la productivité de l'agriculture**, en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre ;

— **assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ;**

— **stabiliser les marchés ;**

— **garantir la sécurité des approvisionnements et assurer des prix raisonnables aux consommateurs.**

Une conférence des Etats membres devait présenter, après consultation du Comité économique et social, des propositions concernant l'élaboration et la mise en œuvre de la politique agricole commune qui se développera graduellement pendant la période de transition.

2° *L'organisation commune des marchés agricoles* (article 40) qui sera conjointement établie, constitue un des aspects les plus importants de la politique agricole commune. Elle peut prendre, suivant les produits, l'une des formes suivantes : règles communes en matière de concurrence, coordination obligatoire des diverses organisations nationales de marché, organisation européenne du marché. Elle peut comporter, pour atteindre les objectifs ci-dessus définis, des réglementations de prix, des subventions tant à la production qu'à la commercialisation, des systèmes de stockage et de report, des mécanismes communs de stabilisation à l'importation ou à l'exportation.

L'objectif est de créer, à la fin de la période transitoire, un marché unique dans lequel les échanges s'effectueront dans des conditions analogues à celles qui existent dans un marché intérieur.

(1) Signalons qu'un sérieux problème se trouve ainsi posé aux industries alimentaires fabriquant des produits de deuxième transformation (pâtes alimentaires, biscuiterie, brasserie, confiserie...). Les produits fabriqués élaborés par ces industries à partir des produits de base jouissant d'une protection spéciale du fait des dispositions agricoles du Traité, sont en concurrence directe avec les produits importés des pays tiers fabriqués à partir de produits de base moins chers. Nous verrons, en analysant les décisions de Bruxelles du 14 janvier 1962, qu'une solution provisoire a été apportée à ce problème par l'institution d'une taxe compensatoire.

3° *Les règles de concurrence* (article 42). Les dispositions générales du Traité relatives aux règles de concurrence ne sont applicables que dans la mesure déterminée par le Conseil, compte tenu des objectifs de la politique agricole commune. L'octroi d'aides peut être autorisé pour la protection des exploitations défavorisées ou dans le cadre de programmes de développement économique. Un règlement du 14 janvier 1962 a pratiquement étendu les règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles, exception faite des accords et pratiques faisant partie d'une organisation nationale de marchés ou d'organisations de producteurs dans la mesure où, sans domination de prix, elle concerne la production, la commercialisation, le stockage ou la transformation de produits agricoles.

La réglementation limitant les ententes ne s'applique donc pas aux coopératives agricoles de production ou de vente.

4° *Les actions communes* (article 41). La politique agricole commune peut porter sur la coordination des efforts des six pays dans les domaines de la formation professionnelle, de la recherche et de la vulgarisation, cette coordination pouvant comporter des projets ou institutions financés en commun. Des actions communes sont également prévues pour le développement de la consommation de certains produits agricoles.

Le Traité ouvrait ainsi la voie à la réalisation d'actions communes d'ordre scientifique, technique et économique. Aucune application de ces dispositions qui pourraient être extrêmement utiles, notamment dans le domaine de la recherche agronomique, ne paraît envisagée pour le moment.

5° *Les prix minima* (article 44). Cette clause de sauvegarde particulière à l'agriculture vise à tempérer les effets du désarmement douanier.

Lorsque, du fait de la suppression des droits de douane et des restrictions quantitatives, des importations en provenance d'un partenaire ont pour conséquence de créer des troubles graves sur son propre marché, un Etat membre peut alors mettre en œuvre un système de prix minima au-dessous desquels les importations peuvent être, soit temporairement suspendue ou réduites, soit soumises à la condition qu'elles se fassent à un prix supérieur au prix minimum fixé pour le produit en cause.

Au début, les Etats membres pouvaient fixer eux-mêmes les prix minima sous réserve d'en informer la Commission. Conformément au Traité, un règlement du 14 janvier 1962 a déterminé les critères pour l'établissement du système des prix minima (cf. II° partie, Chapitre I).

6° *Les contrats à long terme* (article 45). Si le système des prix minima peut avoir un effet restrictif sur les échanges intra-européens, la clause des contrats à long terme visait, au contraire, à les élargir systématiquement. Elle stipulait que, tant que l'organi-

sation commune des marchés n'est pas en vigueur, le développement des échanges entre Etats membres sera poursuivi par la conclusion de contrats à long terme pour les produits jouissant d'organisation nationale du marché dans les pays membres exportateurs. Ces accords devaient permettre aux producteurs d'écouler des *quantités croissantes à des prix se rapprochant progressivement des prix payés aux producteurs nationaux sur le marché intérieur du pays acheteur*. Il s'agissait donc d'une première application concrète de la préférence européenne. En fait, un seul contrat de quatre ans portant sur les céréales a été passé entre la France et l'Allemagne. Ce contrat, qui n'a été réalisé que partiellement, est devenu caduc le 30 juillet 1962, avec l'entrée en vigueur de l'organisation commune du marché des céréales.

* * *

Le Traité de Rome ne fixe donc, en définitive, qu'un cadre de travail en vue de l'élaboration d'une politique agricole commune ; sans doute les négociateurs n'ont-ils pu se mettre d'accord sur des formules plus précises. Aussi, ont-ils prévu qu'une Conférence des Etats membres devrait commencer à remplir ce cadre. Cette Conférence s'est tenue à Stresa du 3 au 13 juillet 1958.

Section III

La Conférence agricole de Stresa

Cette Conférence qui réunissait les états-majors agricoles gouvernementaux et professionnels des Etats membres et les représentants de la Commission constituait *en fait, la première grande confrontation des six agricultures européennes* ; cette confrontation s'est faite sous les trois aspects suivants :

— caractéristiques essentielles de la situation de l'agriculture et orientation des politiques agricoles dans chacun des six pays,

— répercussions possibles du Traité de Rome sur l'agriculture des six pays,

— buts et orientation à long terme d'une politique agricole commune.

La conférence a permis de constater que, si l'unanimité existait quant aux objectifs d'une politique agricole commune, en revanche, **les différentes délégations nationales avaient des conceptions assez divergentes quant au choix des moyens**, selon que le pays est

importateur net ou exportateur net de produits agricoles (cas de l'Allemagne et de la France), selon aussi que le pays exporte principalement des produits agricoles transformés ou non transformés (cas des Pays-Bas et de la France).

Ayant mis en évidence la très grande complexité des problèmes que posait la définition d'une politique agricole commune appelée à se substituer progressivement aux politiques agricoles nationales, la Conférence a montré la nécessité de réaliser un certain nombre d'études pour avoir une vue vraiment claire de la situation agricole européenne : coordination des bases statistiques, tendance du développement de la demande, cause de la détérioration relative des revenus agricoles, besoins de l'agriculture en capitaux...

Après avoir mis l'accent sur la nécessité de résoudre le problème que constitue la détérioration relative des revenus agricoles, malgré l'accroissement considérable de la productivité dans ce secteur, la conférence de Stresa a souligné :

— 1° *que l'agriculture devait être une partie intégrante de l'économie générale des six pays ;*

— 2° *que l'exploitation familiale constituait le fondement de l'agriculture européenne* et qu'il convenait, en conséquence, de sauvegarder cette structure familiale par tous moyens appropriés ;

3° *qu'un équilibre devait être recherché entre la production et les possibilités de débouchés* en tenant compte des exportations et importations possibles, ainsi que d'une *spécialisation* conforme aux structures économiques et aux conditions naturelles dans la Communauté. Cette notion est l'amorce d'une politique européenne d'orientation des productions impliquant une certaine coordination des programmes nationaux de développement agricole ;

4° *qu'une protection devait être assurée contre les concurrences extérieures faussées.*

Ayant posé ces problèmes, la Conférence de Stresa n'a pu dégager les solutions. Cependant, les lignes directrices de ses travaux ont fourni des indications utiles à la Commission européenne chargée d'élaborer la politique agricole commune.

Section IV

Les propositions de la Commission en vue de « l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique agricole commune »

1° Historique

Les premières propositions de la Commission datent de novembre 1959. Après avoir recueilli les observations de l'Assemblée par-

lementaire, du Comité économique et social et des autorités nationales sur ces propositions initiales la Commission soumettait au Conseil, le 30 juin 1960, ses propositions définitives. Les retouches ont porté sur trois points : la durée de la période préparatoire, les garanties à accorder aux producteurs, les aspects sociaux de la politique agricole. Le Conseil décidait le 20 juillet 1960, la création d'un *Comité spécial* chargé de préparer ses décisions. Comité spécial et Commission durent alors travailler à un rythme assez intense compte tenu de ce que, *le 12 mai 1960, le Conseil des ministres, décidant « l'accélération du Marché Commun » avait soumis son application à l'agriculture à la condition que des progrès effectifs aient été constatés, avant le 31 décembre, dans l'élaboration de la politique agricole commune.*

Il apparaissait, à la fin de l'année 1960, que l'adoption des nouvelles propositions de la Commission par le Conseil des ministres n'irait pas sans difficultés. De fait, les discussions furent longues et laborieuses ; cependant, les ministres prirent la décision d'étendre l'accélération au Marché Commun agricole.

Le projet de la Commission se présente sous la forme d'un volumineux document divisé en trois chapitres consacrés respectivement :

— à l'analyse de la situation de l'agriculture et des politiques agricoles suivies dans les Etats membres,

— aux principes de base de la politique agricole commune,

— au développement de la politique agricole commune.

Nous ne ferons, pour le moment, qu'un rapide examen des grandes lignes de l'organisation proposée. En effet, le premier chapitre sera repris lors de l'examen de la situation de l'agriculture dans la Communauté. Quant aux deux autres chapitres, ils constituent la base de discussion des règlements de politique agricole commune du 14 janvier 1962 que nous analyserons en détail.

2° Les principes de base de la politique agricole commune Propositions Mansholt

Les propositions de la Commission européenne se basent sur les résolutions de Stresa dont on a énuméré les principes fondamentaux. L'agriculture n'est pas considérée comme un secteur à part, *ce qu'elle est trop souvent en fait aujourd'hui,* mais comme un élément essentiel de la vie sociale destinée à s'intégrer de plus en plus dans l'économie, au fur et à mesure qu'elle adoptera les méthodes modernes de production et d'organisation.

Plus l'agriculture se modernisera et plus le besoin de reclassement dans d'autres secteurs se fera sentir pour la main-d'œuvre agricole devenue excédentaire à la suite du développement du progrès technique. Ceci signifie que la conjoncture générale sera aussi importante pour l'agriculture que le développement économique

du secteur agricole proprement dit. *Les problèmes de structure risquent d'être rendus plus aigus pendant un certain temps par le fonctionnement même du Marché Commun : en effet, l'intensification de la concurrence par suite de la suppression des barrières douanières ne peut que rendre plus sensibles les déficiences de la structure agricole.* Etant donné les risques réels que courent certaines régions, il paraît urgent de remédier à ces déficiences le plus vite possible.

a) La politique d'amélioration des structures

Il appartient aux Etats membres de prendre les mesures appropriées pour améliorer la structure agricole, *mais la politique structurelle des différents Etats doit être coordonnée dans la politique agricole commune.*

Le but est de développer des formes d'exploitations viables respectant la libre entreprise, permettant une rentabilité et une productivité durables et différenciant les systèmes d'exploitation en fonction des facteurs géographiques et économiques.

Selon la Commision de la C.E.E., « l'exploitation familiale doit être considérée comme une entreprise qui permet d'une part, d'occuper efficacement au moins un ou deux travailleurs à temps complet, comme limite inférieure, qu'une famille peut compter dans sa composition variable au cours des générations et qui, d'autre part, moyennant une gestion rationnelle, permet un revenu par travailleur équitable par rapport à des groupes professionnels comparables ».

Créer ou maintenir de telles unités de production par des actions techniques et des mesures juridiques appropriées, tel doit être l'objet d'une politique des structures au niveau de l'exploitation.

La Commission proposait, à cette fin, la création d'un « Fonds européen pour l'amélioration des structures agricoles » qui consentirait des aides s'ajoutant aux aides déjà accordées par les Etats membres. Les subventions du Fonds auraient pour objet de réduire le taux d'intérêt ou de prolonger la durée d'amortissement des prêts accordés par la Banque européenne d'investissement ou par des organismes nationaux, publics ou privés. L'intervention du Fonds ne porterait que sur des projets précis s'inscrivant dans un programme de développement économique régional agricole et conforme aux objectifs de la politique agricole commune. Les ressources de ce Fonds se composeraient d'une contribution du budget de la Communauté et d'une participation du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

b) La politique de marché

Si l'amélioration des structures agricoles est indispensable à la réalisation du Marché Commun, elle ne fera sentir ses effets qu'à assez longue échéance. Dans l'immédiat, c'est à la politique de marché qu'il appartient de réaliser les objectifs essentiels du Traité.

Cette politique de marché doit aboutir à la création entre les marchés agricoles des Etats membres d'un **Marché Commun présentant les caractéristiques d'un marché intérieur.** Elle doit viser à réaliser l'équilibre entre la production et les débouchés qui s'offrent à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté. Elle doit également tenir compte du développement de la production et de la demande dans les pays et territoires associés ainsi que du commerce extérieur de la Communauté avec les pays tiers.

La politique de marché doit aussi contribuer à fournir à l'activité agricole une rémunération équitable se rapprochant de celle des autres secteurs de l'économie. Par la stabilisation des marchés agricoles, elle peut prévenir les fluctuations excessives de prix et les conséquences défavorables qui en résultent pour le revenu agricole. Toutefois, elle ne devrait pas écarter complètement les risques économiques et retarder les adaptations possibles à des changements éventuels de la demande. Cela signifie en clair que, pour la Commission, les mécanismes de marché doivent être à la base de la politique agricole commune. Ses propositions concernant la politique des **prix agricoles** confirment cette observation.

L'organisation commune des marchés agricoles amènera l'établissement d'un niveau commun des prix agricoles, en laissant se manifester des différences de prix selon les régions, correspondant à la diversité des conditions de commercialisation. Le rapprochement des prix, qui sont actuellement très éloignés pour de nombreux produits agricoles, notamment pour les céréales, devra être réalisé progressivement et, en général, être achevé au terme de la période transitoire (c'est-à-dire avant le 1er janvier 1970). Les décisions concernant le niveau commun des prix devront également intervenir dans ce délai. Les marchés agricoles de la Communauté devront être protégés contre les fluctuations des cours mondiaux.

Pour le moment, la Commission estime qu'il n'est pas concevable que les prix agricoles à l'intérieur de la Communauté se situent au même niveau que les prix pratiqués sur le marché mondial. Les conditions de production des pays européens ne sont pas les mêmes en effet, que celles qui prévalent dans les pays, grands exportateurs, aux agricultures extensives. De plus, les prix agricoles pratiqués sur le marché mondial sont faussés par des mesures artificielles. Pour ces raisons, les prix agricoles à l'intérieur de la C.E.E. devront être stabilisés à un niveau supérieur aux prix mondiaux en attendant une normalisation des conditions du marché mondial.

c) La politique commerciale

En même temps que la politique de marché sera mise en œuvre, une politique commerciale commune devra permettre de développer le commerce de la Communauté avec les pays tiers. Cette politique tiendra compte de l'interdépendance entre exportations agricoles et industrielles d'une part, et importations agricoles et industrielles d'autre part, ainsi que de la nécessité de ne pas exposer

sans réserve la production agricole de la Communauté à la concurrence du marché mondial.

3° Les modalités du Marché Commun agricole

S'il est inutile de décrire l'organisation prévue par la Commission pour chaque produit en particulier, il paraît cependant nécessaire, pour la bonne compréhension des Règlements, de donner un aperçu général du système proposé. Il comporte *un stade préparatoire* qui doit permettre à l'agriculture de réaliser les adaptations nécessaires en vue du *stade ultérieur du marché unique.*

a) Stade préparatoire

La Commission avait initialement prévu que le stade préparatoire devait se terminer le 30 juin 1967, sauf pour deux produits : la viande de bœuf (1er janvier 1964) et le vin (1er janvier 1970).

Cette période préparatoire est destinée d'abord à permettre l'indispensable rapprochement des prix. **L'un des obstacles les plus importants à la création d'un marché unique étant la disparité des prix nationaux des produits agricoles à la production, une procédure était proposée pour atteindre rapidement le niveau commun du prix européen.** Comme ce rapprochement peut provoquer des difficultés dans certaines régions ou types d'exploitation, des reconversions de la production ou l'adaptation de l'exploitation seront parfois nécessaires. Une politique de subvention de caractère régional et provisoire était donc prévue.

La période préparatoire permettra ainsi la coordination des organisations nationales de marché et l'harmonisation des législations. La coordination des marchés devait être réalisée par l'intermédiaire de « Bureaux européens » pour les produits les plus importants. Quant a l'harmonisation des législations, il appartiendra à l'Exécutif de la provoquer en donnant la priorité aux réglementations qui ont une incidence directe sur la réalisation du Marché Commun (législation vétérinaire, phyto-sanitaire, législation des denrées alimentaires).

Enfin, la période préparatoire sera mise à profit pour développer les échanges intra-communautaires et coordonner les politiques commerciales vis-à-vis des pays tiers. Toute une série de mesures doit permettre d'accélérer l'abolition des restrictions aux échanges entre les pays membres. Le système prévu, qui comporte des modalités variées pour les différents produits, se ramène à un *prélèvement dégressif remplaçant les droits de douane et les contingents.* **Il est destiné à disparaître lorsque le niveau commun des prix sera atteint.** Le prélèvement jouera, en somme, le rôle d'une taxe de compensation destinée à rétablir l'équilibre entre les prix de vente du pays exportateur et les prix pratiqués sur le marché intérieur du pays importateur pour le même produit. Ce dispositif serait également applicable aux échanges de la Communauté avec les pays tiers. Il aura alors un caractère permanent.

b) Stade du marché unique

A l'issue de la période préparatoire, les marchés agricoles des Six seront intégrés en un Marché Commun présentant les caractéristiques d'un marché intérieur. Des « Bureaux européens » auront pour tâche essentielle d'assurer la coordination nécessaire des mesures de soutien des marchés intérieurs et des mesures de protection à la frontière extérieure. Des « Comités consultatifs » réunissant les représentants des organisations professionnelles, groupées à l'échelon de la Communauté, permettront à l'Exécutif de consulter les milieux intéressés sur les problèmes d'application de la politique agricole commune.

Plusieurs dispositifs différents suivant les marchés étaient prévus par la Commission, au stade du marché unique. On peut distinguer trois groupes de produits :

— Pour les céréales, le sucre et les produits laitiers, l'organisation envisagée du marché était caractérisée par un système de prix indicatif et d'intervention, par des achats d'intervention sur le marché intérieur et par une protection extérieure sous la forme de prélèvements mobiles dont le fonctionnement est surveillé par le moyen de certificats d'importation.

— Pour la viande de bœuf, de porc, de volailles et les œufs, le bon fonctionnement du marché serait surtout assuré par une protection appropriée à l'égard du marché mondial : droits de douane pour la viande bovine et prélèvement compensant les coûts d'alimentation des animaux pour les produits transformés (porc, volailles et œufs).

— Pour les fruits et légumes et le vin, c'est le contrôle de la qualité qui jouerait le rôle essentiel. L'organisation commune doit permettre la libre circulation à l'intérieur de la Communauté des produits normalisés ou classés. La protection extérieure est assurée par un droit de douane.

Pour assurer la réalisation de l'organisation commune des différents marchés agricoles, des fonds de stabilisation étaient prévus par groupe de produits. Constituant des branches d'un *Fonds européen d'orientation et de garantie agricole*, ces fonds devaient être alimentés par le produit des prélèvements, des contributions des Etats, des contributions des producteurs.

* * *

Saisi des propositions de la Commission, le Conseil put finalement constater, le 20 décembre 1960, après de longues discussions, que les progrès suffisants avaient été accomplis dans la voie d'une politique agricole commune pour que la décision d'accélération du Marché Commun, prise le 12 mai, soit appliquée effectivement à partir du 1er janvier 1961.

Cette décision signifiait qu'un compromis avait été trouvé sur les points de désaccord dont les principaux étaient la question des *subventions* et celle des *prélèvements*.

Sur le premier point, l'Allemagne dénonçait les *subventions* accordées à certaines productions et exportations par la France et l'Italie comme créant des distorsions de prix au détriment de la production nationale sur le marché allemand. Les deux pays incriminés ne pouvaient accepter de renoncer aux subventions avant qu'un tarif extérieur commun ne les protège d'abord contre les importations des pays tiers. Il fut admis que les Etats membres pourraient maintenir temporairement les subventions mais qu'ils s'efforceraient de les éliminer progressivement.

Le second point soulevait deux problèmes différents : celui de *l'affectation des prélèvements* et celui de *la liaison entre les prélèvements et les autres mesures de protection*.

Il fut alors décidé que l'affectation se ferait comme suit :

— dans les échanges intra-communautaires, le prélèvement serait attribué à l'Etat importateur ;

— les prélèvements effectués sur les produits provenant des pays tiers iraient également au pays importateur pendant la période transitoire, sous réserve de leur affectation progressive, selon une répartition équitable, au financement des actions communes nécessitées par le développement de la politique agricole commune.

Lorsque le marché unique sera établi, l'affectation sera totalement communautaire.

En ce qui concerne la liaison entre le prélèvement et les autres moyens de protection (contingents tarifaires, prix minima), le compromis suivant fut trouvé :

— le système des prélèvements s'appliquera en priorité avant tout recours aux autres mesures de sauvegarde ;

— chaque fois qu'un prélèvement sera institué pour un produit, le Conseil devra régler également et à l'unanimité le sort des autres mesures de protection.

Le Conseil décida que le système des prélèvements s'appliquerait en premier lieu aux céréales, à la viande de porc, aux œufs, à la volaille et au sucre.

Malgré les divergences profondes qui se sont manifestées alors, qui se manifestèrent par la suite et qui se manifesteront encore parce qu'elles sont liées à la nature même des économies agricoles des différents partenaires, et parce que ce sont toutes les politiques nationales des prix et des importations qui sont mises en cause par le système des prélèvements, la décision du 20 décembre 1960 constitue un progrès non négligeable dans la voie de la politique agricole commune. Certes, toutes les difficultés étaient loin d'être réglées, mais l'idée communautaire l'emportait sur les intérêts nationaux et la Commission disposait d'éléments plus précis pour mettre en forme ses propositions en vue de la grande confron-

tation de la fin de l'année 1961 qui devait aboutir aux **décisions du 14 janvier 1962.**

*
* *

Avant d'examiner ces décisions et les Règlements de P.A.C. qui en résultèrent, il nous paraît indispensable, pour la bonne compréhension des problèmes et des mécanismes de politique agricole commune, de rappeler quelques données fondamentales de la situation de l'agriculture dans la Communauté en montrant les différences importantes de situation de chacun des pays participants tant sur le plan technique que sur le plan économique. On sera ainsi mieux à même de comprendre l'ampleur des questions qui se posent, les raisons qui expliquent, si elles ne les justifient toujours, les différentes positions nationales, enfin les caractères spécifiques de l'expérience d'intégration agricole à l'échelle européenne.

Chapitre III

Situation et perspective de l'agriculture dans la Communauté Economique Européenne

---

Les structures agricoles formées à l'abri de murailles douanières par un long passé de politiques nationales autonomes vont être transformées par la suppression des obstacles aux échanges. Une analyse de la situation et des perspectives de l'agriculture dans la Communauté permettra de mesurer toute l'ampleur de problèmes posés par la substitution d'une politique commune aux différentes politiques nationales et de dégager les traits essentiels de cette nouvelle entité en gestation : l'agriculture européenne.

Parmi tous les éléments nécessaires à une appréciation objective de la situation propre à l'agriculture, la confrontation des principales données de base sur la place et la structure de l'agriculture ainsi que sur les conditions techniques et économiques de la production apparaît essentielle. C'est à cette confrontation que l'on va tenter de procéder en s'attachant, dans toute la mesure du possible, à situer l'agriculture française qui occupe une **position prépondérante** dans cet ensemble.

On examinera successivement :

— les structures de l'agriculture dans la Communauté européenne ;

— ses données techniques ;

— ses données et ses perspectives économiques.

Section I

Les structures de l'agriculture dans la Communauté européenne

a) Les structures agricoles peuvent être définies comme « l'ensemble des éléments et des facteurs qui constituent, tant au niveau de l'entreprise qu'à celui du milieu ambiant, le cadre naturel, technique, économique et social à l'intérieur duquel se réalise la production agricole » (1).

Il s'agit, en règle générale, d'un cadre à éléments relativement rigides qui rendent particulièrement difficiles les adaptations auxquelles l'agriculture européenne doit faire face.

Il s'agit également d'un cadre à l'intérieur duquel les disparités régionales sont particulièrement accentuées.

Un inventaire des déficiences de structures de l'agriculture dans les différentes régions de la C.E.E. révèle notamment l'étroitesse des exploitations, le parcellement excessif des terres, un régime hydraulique agricole déficient, des bâtiments vétustes et inadaptés, un sous-emploi caractérisé de la main-d'œuvre, une part encore élevée de la population active agricole dans la population active totale.

Ces facteurs se combinent souvent entre eux, sur le plan régional et accusent les disparités. Il en résulte, dans maintes parties de l'Europe des Six, une médiocre productivité du travail, un faible revenu par tête et un niveau de vie insuffisant.

Si la structure de l'agriculture n'a évolué que lentement au cours des siècles, on observe une accélération marquée de cette évolution dans les dernières décennies. Sous la pression du progrès technique et d'une croissance générale de l'économie, c'est un fait que le processus d'adaptation structurelle de l'agriculture n'a jamais été aussi rapide. Deux indices particuliers caractérisent cette situation: la réduction des effectifs de la population agricole active et le recul des effectifs du nombre de petites exploitations (inférieures à 10 ha).

b) *La superficie totale* des Etats membres de la C.E.E. est d'environ 116.484.000 hectares. 47 % de cette surface sont occupés par la France, 26 % par l'Italie, 21 % par l'Allemagne fédérale, 5,9 % par le Benelux.

La population de la Communauté était voisine de 173 millions d'habitants en 1962 (2). Son accroissement global est de l'ordre de 0,7 % par an.

(1) Cf. la structure de l'agriculture de la C.E.E. R. Grooten, *Agri. Forum*, 1961, n° 3.

(2) Selon les statistiques de la C.E.E., on recensait en effet : 54,7 millions d'habitants en Allemagne fédérale ; 50 en Italie ; 47,1 en France ; 11,8 aux Pays-Bas ; 9,2 en Belgique et 0,3 au Luxembourg.

46,5 % du *territoire agricole* se trouvent en France, 28,4 % en Italie, 19,4 % en Allemagne et 5,7 % dans le Benelux. Disposant de la plus grande superficie agricole de l'Europe des Six, l'agriculture française occupe le premier rang des producteurs du Marché Commun. Mais c'est elle qui a également le plus petit nombre d'habitants à nourrir par rapport à cette superficie. Elle est deux fois moins peuplée au km² que l'Italie, deux fois et demie moins peuplée que l'Allemagne, près de quatre fois moins peuplée que la Belgique et plus de quatre fois moins peuplée que les Pays-Bas. A première vue son territoire agricole est donc en mesure de mieux nourrir ses habitants et de combler le déficit agricole de la Communauté.

De son côté, la population agricole active française représentait, en 1957, environ le tiers de la population agricole active de la Communauté qui s'élevait alors à environ 15 millions de personnes.

La place de la population agricole active par rapport à la population active totale varie de 7 % à 28 %, selon les pays. La France avec 20 % en 1962 réflétait la situation moyenne de l'Europe des Six, alors que l'Italie avec 28 % avait le pourcentage le plus élevé et la Belgique (7 %) le pourcentage le plus faible. Ces écarts (1 à 4) reflètent des degrés d'évolution économique et des structures assez sensiblement différentes. *Cependant, le recul de la main-d'œuvre totale employée dans l'agriculture est général.* Il est influencé notamment par la diminution du nombre d'exploitations, le développement du progrès technique (motorisation et mécanisation) et les effets du développement économique. C'est ainsi que, pour l'ensemble de la Communauté, la part de l'emploi agricole dans l'emploi total n'était plus que de 19,5 % en 1962, au lieu de 22,7 % en 1958 (3).

Une telle évolution, à la fois rapide et profonde, se traduit par une modification sensible des rapports entre les trois facteurs de production : terre, travail, capital. L'importance relative de ce dernier ne cesse de croître au détriment surtout du facteur travail : le capital remplace toujours davantage la main-d'œuvre.

Les surfaces de terre arable par personne active en agriculture étaient, en 1959, approximativement les suivantes :

— Italie ..... 2,5 ha
— Pays-Bas ..... 3,1 ha
— R.F. d'Allemagne ..... 3,6 ha
— Belgique ..... 5 ha
— France ..... 7,8 ha

Il n'y a donc qu'une faible surface disponible par unité de travail, notamment aux Pays-Bas, en Italie et en Allemagne. La France dis-

(3) La Commission évalue à 450.000 le nombre moyen d'agriculteurs quittant chaque année la terre dans l'ensemble des pays de la Communauté. Elle estime que le ravitaillement de la C.E.E. pourrait être assuré avec une population active agricole représentant seulement 7 à 8 % de la population active totale. Ce pourcentage paraît très faible si l'on considère qu'il se comparerait à celui que connaissent actuellement les Etats-Unis, pays d'agriculture extensive.

pose de la plus grande surface de territoire agricole par agriculteur actif. De cette situation découlent deux conséquences importantes :

— d'une part, elle peut avoir pour effet d'attirer en France des agriculteurs des autres pays de la C.E.E., notamment les Italiens et les Hollandais soumis à de fortes pressions démographiques et contraints de consentir des investissements importants pour récupérer des terres cultivables, le jour où la liberté d'établissement prévue au Traité de Rome deviendra effective ;

— d'autre part, une plus grande disponibilité en capital foncier est, pour l'agriculture française, un facteur potentiel favorable pour l'obtention de meilleurs coûts de production.

Cette observation est renforcée si l'on se réfère au *nombre et à la dimension des exploitations.*

Ce sont les petites exploitations de type familial qui dominent en nombre dans les six pays : 78 % des exploitations y ont moins de 10 ha et 90 % des exploitations y ont moins de 20 ha. Dans un ensemble où la dimension moyenne des exploitations est généralement faible, la France possède l'avantage d'avoir une taille moyenne d'exploitation relativement importante : 15,2 ha contre 9,9 ha aux Pays-Bas ; 8,9 en Allemagne ; 7,7 en Italie ; 6,8 ha en Belgique. Il semble donc, en considérant simplement la moyenne des exploitations que, pour tirer un revenu décent de leurs entreprises, les exploitants français n'aient pas à recourir à une intensité de production aussi élevée que dans les autres pays, notamment du Benelux, ce qui devrait leur permettre d'obtenir des prix de revient plus bas.

L'évolution récente du nombre d'exploitations agricoles dans les pays membres est marquée par une nette diminution du nombre des petites exploitations (inférieures à 10 ha). (cf. tableau n° 3).

Ce recul s'est opéré au profit des exploitations dont la superficie se situe entre 10 et 50, voire 100 ha. Le recul des exploitations dépassant 100 ha est quasi général.

L'évolution de la structure des exploitations agricoles se caractérise donc par un accroissement du nombre des unités de taille moyenne et, par voie de conséquence, un aggrandissement de l'étendue moyenne des exploitations.

Cependant, la superficie n'est pas le seul facteur à considérer pour apprécier la structure des exploitations. Il faudrait également tenir compte du revenu par hectare qui est un facteur essentiel. Malheureusement, notre connaissance de la situation dans ce domaine est encore très imparfaite et implique le développement des comptabilités d'exploitation.

Les gouvernements de chacun des six pays ont pris conscience, plus ou moins rapidement, des mutations profondes que subit l'agriculture dans son processus d'adaptation. Et c'est ainsi que la conception d'une politique de structure s'est peu à peu précisée et qu'un ensemble de mesures (remembrement, aménagement foncier, politique de migration, etc.) ont été appliquées graduellement

TABLEAU N° 3

VARIATIONS DU NOMBRE DES EXPLOITATIONS DANS LES PAYS DE LA C.E.E.

	Années	1-5 ha	5-10 ha	10-20 ha	20-50 ha	50-100 ha	100 ha et plus	Total	% en ha par exploitation
1. Nombre d'exploitations :									
Allemagne (R.F.) (1)	1949 (4)	863.585	404.534	256.840	112.700	12.719	3.049	1.653.427	8,0
	1959	699.683	361.985	279.501	119.138	13.443	2.795	1.476.545	8,9
France.....	1942 (5)	621.676	508.258	544.225	382.670	78.216	26.232	2.161.477	16,0 (5)
	1955 (6)	640.839	470.763	530.048	373.810	74.747	20.225	2.110.432	15,2 (6)
Italie (3)	1947	. (7)	330.733	192.815	60.874 (9)	28.381	21.396	. (10)	.
	1955	. (7)	376.703	213.267	62.626 (9)	28.400	19.228	. (10)	.
Pays-Bas.....	1950	101.737	64.275	48.693	24.521	1.968	165	241.359	9,5
	1959	87.726	62.206	53.884	24.464	1.872	160	230.312	9,9
Belgique	1929	194.914	57.311	27.882	10.666	2.026	464	292.263	6,1
	1950	147.599	58.307	32.489	11.454	1.785	311	251.945	6,8
Luxembourg	1950	5.532	2.844	3.270	1.792	131	9	13.578	10,4
	1959	3.135	1.989	2.828	2.201	159	10	10.322	13,4
2. Variations en pourcentage calculé suivant le même système sur une moyenne de 5 ans :									
Allemagne (R.F.) (1)	1949-1959	— 9,5	— 5,3	+ 4,4	+ 2,9	+ 2,8	— 4,2	— 5,3	
France.....	Comparaison impossible (voir notes 5 et 6)								
Italie	1947-1955	.	+ 8,7	+ 6,6 (8)	+ 1,8 (9)	+ 0,0	— 6,3	.	
Pays-Bas.....	1950-1959	— 7,7	— 1,8	+ 5,9	— 0,1	— 2,8	— 3,0	— 2,5	
Belgique	1929-1950	— 5,8	+ 0,8	33,9	+ 1,8	— 2,7	— 7,5	— 3,3	
Luxembourg	1950-1959	— 24,1	— 16,7	— 7,5	+ 12,7	+ 11,9	+ 6,1	— 13,3	

(1) Y compris la Sarre.

(2) Toutes les données concernant les superficies se rapportent à la superficie totale de l'exploitation.

(3) Estimation concernant la propriété foncière privée, c'est-à-dire sans la propriété publique ; le nombre des exploitations est plus élevé, étant donné qu'un propriétaire foncier exploite plusieurs exploitations.

(4) Sarre = 1958.

(5) Superficie totale des exploitations y compris les bois, sans l'Alsace-Lorraine et la Corse.

(6) Sans bois et superficies agricoles non cultivées.

(7) A partir de 0,5 ha - 5,0 : 1947 = 3.747.192 et 1955 = 3.957.422 propriétaires fonciers.

(8) Classe de grandeur 10 - 25 ha.

(9) Classe de grandeur 25 - 50 ha.

(10) A partir de 0,5 ha de grandeur : 1947 = 4.381.391 et 1955 = 4.657.646 propriétaires fonciers.

Source : Office statistique des Communautés européennes.

dans le but d'orienter l'adaptation structurelle des agricultures nationales. Jusqu'à une époque récente, la solution de ces problèmes était recherchée à peu près exclusivement au sein même de l'agriculture, mais on tend de plus en plus à élargir ce cadre.

On retiendra en définitive :

— que l'agriculture française occupe une place prépondérante dans la Communauté agricole des Six (surface, population active, potentiel de production) ;

— que les déficiences structurelles des agricultures européennes sont importantes et que l'établissement du Marché Commun risque, au départ, d'aggraver les tensions et disparités entre régions et de contrarier ainsi le développement harmonieux des économies nationales, régionales et sectorielles à l'intérieur d'un vaste marché unique ;

— qu'il est donc nécessaire d'intensifier les efforts consentis, tant sur le plan national que sur le plan communautaire, en faveur de l'adaptation structurelle, la croissance économique générale de la Communauté devant rendre plus facile cet effort d'adaptation.

Section II

Les conditions techniques de la production

L'établissement progressif du Marché Commun conduira nécessairement à mettre en suffisante harmonie les niveaux de productivité et les moyens de production qui commandent les coûts de revient et les conditions de concurrence entre les six agricultures.

Comment se situe l'agriculture française par rapport à ses partenaires en ce qui concerne certains aspects de l'équipement des exploitations (motomécanisation) des achats productifs (engrais et semences), des investissements intellectuels, éléments particulièrement révélateurs du niveau technique de l'agriculture moderne ?

1° Motomécanisation

a) L'histoire récente de l'équipement agricole des six pays du Marché Commun est caractérisée par un développement spectaculaire de la *motorisation* qui s'est cependant instauré plus rapidement en Allemagne et au Benelux qu'en France et en Italie.

L'Allemagne fédérale se place nettement en tête de la motorisation puisque la densité de tracteurs par hectare de terre arable atteignait en 1958 le niveau d'une unité mécanique de traction pour 12 ha. Pays-Bas et Belgique sont également bien placés avec respectivement 18 et 22 hectares de terres labourables par unité de

TABLEAU N° 4

ÉVOLUTION DU PARC DE TRACTEURS AGRICOLES DANS LA C.E.E. DE L'AVANT-GUERRE A 1960

Pays	Avant-guerre	1950	1955	1959	1960	1963
R.F. d'Allemagne	30.265	139.493	448.170	778.161	856.721	1.020.000
Belgique-Luxembourg	1.403	9.391	31.289	44.014	50.575	—
France.....	36.000	131.600	337.000	700.000	765.000	950.000
Italie	35.763	56.941	147.397	225.224	248.985	—
Pays-Bas.....	4.000	19.792	40.000	57.500	65.502	—
C.E.E.	107.431	357.217	1.003.856	1.804.899	1.986.783	

traction. Avec un léger retard, la France est en voie d'atteindre ce niveau de motorisation. Seule, l'Italie, pour des raisons de structures régionales et sociales très différentes, n'a pas suivi ce rythme.

Toutefois, si l'on rapporte ce même équipement non plus aux surfaces mais au nombre des exploitations, l'Allemagne demeure en tête et la France se situe au niveau des Pays-Bas. Cette différence de classement provient du fait déjà mentionné que la superficie moyenne des exploitations agricoles est, en France, à peu près le double de ce qu'elle est dans les autres pays. Travaillant sur des surfaces plus importantes, les exploitants français peuvent utiliser des concentrations plus raisonnables de moyens de production. Si l'agriculture française accuse donc un certain retard sur les nations voisines du point de vue de sa motorisation, elle a l'avantage de disposer d'équipements plus modernes et de structures d'accueil mieux adaptées. Cependant, l'effort d'éducation et de vulgarisation doit être amplifié pour que soient évités au maximum les erreurs et les inconvénients graves qu'une motorisation conduite irrationnellement lui ferait courir.

b) L'évolution spectaculaire de la motorisation se répercute avec quelque décalage sur le parc de *machines agricoles*. L'expansion du *parc de moissonneuses batteuses* a été ramarquable au cours des dernières années et sa progression paraît synthétiser l'évolution de la mécanisation agricole.

En mesurant la densité de ce matériel par rapport à la surface, qu'il récolte, on constate que quatre des six pays atteignent une densité de une moissonneuse-batteuse par 150 ha environ. Ici encore, le retard italien est accusé.

Dans le domaine de la production animale, la machine à traire tient lieu de référence pour l'évolution de la mécanisation. L'Allemagne et la Belgique viennent en tête avec une machine pour environ 30 laitières. La diffusion de la traite mécanique a été moins rapide en France, mais elle a fait d'importants progrès au cours des récentes années.

TABLEAU N° 5

ÉVOLUTION DU PARC DE MOISSONNEUSES-BATTEUSES
DE 1955 A 1960

Pays	Nombre de moissonneuses-batteuses		
	1955	1958	1960
Allemagne	7.758	26.000	54.000
Belgique-Luxembourg	1.067	2.141	3.386
France	18.021	42.038	57.500
Italie	1.000	3.450	4.361
Pays-Bas	2.010	2.900	3.033

2° Engrais

Les consommations d'engrais qui constituent un des principaux facteurs d'augmentation de la production varient très sensiblement dans les pays de la C.E.E. C'est ainsi qu'en 1957-1958, l'indice de consommation d'engrais par hectare sur la base 100 en France s'établissait à 250 en Allemagne et à 583 aux Pays-Bas. Depuis lors, nous rattrapons une partie de notre retard comme le montrent les chiffres suivants pour la campagne 1961-1962 ; toutefois, d'importants progrès restent à réaliser dans le domaine de l'intensification de la fertilisation pour rendre notre économie agricole compétitive.

TABLEAU N° 6

CONSOMMATION D'ENGRAIS (1961-1962) DANS LA C.E.E.
CONSOMMATION D'ÉLÉMENTS FERTILISANTS PAR HECTARE
DE SUPERFICIE AGRICOLE CULTIVÉE

Pays	N	K20	P205	Eléments fertilisants totaux par hectare
R.F. d'Allemagne	43,3	70,6	46,4	160,3
France	21,4	26,4	34	81,8
Italie (58-59)	14,2	3,8	18,2	36,2
Belgique	58,1	96,5	55	209,6
Pays-Bas	96,5	64	50	210.5

Les mêmes observations pourraient être faites concernant les semences sélectionnées et d'autres dépenses productives.

3° Rendements moyens

On ne peut, dès lors, être étonné de constater que les rendements moyens français se situaient, au moment de l'entrée en application du Traité de Rome, à des niveaux relativement bas, comparés à ceux de nos partenaires :

— **pour le blé** : 25 quintaux à l'ha (4) contre 46 aux Pays-Bas, 37,5 en Belgique, 35 en Allemagne ;

— **pour l'orge** : 27,2 quintaux à l'ha contre 42 aux Pays-Bas, 36 en Belgique, 33 en Allemagne ;

— **pour le lait** : 2.270 Kgs/an par vache laitière contre 4.100 aux Pays-Bas ; 3.760 en Belgique, 3.293 en Allemagne.

— **pour les œufs** : 110 unités par poule pondeuse et par an contre 200 aux Pays-Bas, 170 en Belgique, 134 en Allemagne.

Sans doute s'agit-il, dans ces différentes comparaisons, de moyennes nationales qui, compte tenu des disparités régionales particulièrement accusées en France et en Italie, doivent être interprétées avec une grande prudence.

Sans doute l'agriculture française, pour des raisons déjà mentionnées, n'a-t-elle pas intérêt à recourir à une intensité de production aussi forte que les pays du Benelux.

Il n'en demeure pas moins que l'agriculture, dans ces pays, paraît s'approcher de la zone des rendements décroissants et des limites à la rentabilité du progrès technique alors que cette limite est encore loin d'être atteinte dans la majorité des exploitations françaises. Ceci apparaît d'ailleurs assez clairement si l'on compare les taux annuels d'accroissement de la production agricole qui, au cours des dernières années, ont été supérieurs en France aux progrès réalisés par les agricultures plus évoluées.

4° Investissements intellectuels

Pour être pleinement efficace, le développement des moyens techniques mis à la disposition de l'agriculture doit aller de pair avec le développement des moyens nécessaires à l'amélioration de sa productivité intellectuelle, à savoir l'enseignement, la vulgarisation et la recherche. De la rupture d'équilibre entre la fonction proprement dite de production et les fonctions de plus en plus importantes de gestion et de commercialisation résulte une distorsion entre la progression de la productivité physique et la progression des revenus.

Ce phénomène assez général qui explique pour une part les diffi-

(4) 30,7 quintaux à l'hectare en 1962.

cultés que traverse l'agriculture dans les économies modernes est particulièrement accusé en France. La comparaison des investissements intellectuels dans l'agriculture des Six pays de la C.E.E. montre qu'en 1956, la France leur consacrait huit fois moins de crédit à l'hectare que les pays du Benelux, quatre fois moins que l'Allemagne occidentale.

Selon une étude de l'O.E.C.E. sur la structure des dépenses publiques afférentes à l'agriculture dans chacun des six pays de la Communauté en 1955-1956, la France était également le pays qui consacrait alors la plus faible part de ces dépenses à la recherche, l'enseignement et la vulgarisation : France 5 %, Italie 6 %, Allemagne 11 %, Pays-Bas 18 %.

De la situation comparée de l'enseignement agricole en France et dans les autres pays de la C.E.E. en 1959-1960, il ressort :

a) Enseignement agricole du premier degré

Pour une population agricole active une fois et demie supérieure à celle de l'Allemagne, la France formait moitié moins de futurs agriculteurs. Le retard est encore plus manifeste par rapport aux Pays-Bas : pour une population agricole masculine six fois supérieure, notre effectif scolaire ne dépassait que de 20 % celui des Pays-Bas.

b) Enseignement agricole du second degré

Au niveau du second degré moyen, la Belgique formait presque autant d'élèves que la France, l'Allemagne neuf fois plus, l'Italie quatre fois et demie plus et les Pays-Bas une fois et demie. Ce retard s'explique notamment par la très faible densité du réseau scolaire agricole français à ce niveau ; la Belgique possédait autant de Centres d'enseignement du second degré moyen que la France ; les Pays-Bas deux fois plus ; l'Italie quatre fois et demie et l'Allemagne dix sept fois plus. Aux Pays-Bas et en Allemagne, les écoles de ce niveau sont, en outre, rarement distantes les unes des autres de plus de 15 à 25 km. et cette large décentralisation met pratiquement ces établissements à la portée de tous les jeunes agriculteurs.

Au niveau du second degré supérieur, nos effectifs ne dépassaient que de très peu ceux des Pays-Bas qui comptent sept fois moins d'exploitations et six fois moins d'agriculteurs actifs; ils étaient trois fois moindres que ceux de l'Italie et six fois moindres que ceux de l'Allemagne. On estime, en outre, qu'en Allemagne et aux Pays-Bas, 30 à 35 % environ des futurs chefs d'exploitation reçoivent un enseignement du second degré moyen ou supérieur. En France, le pourcentage est inférieur à 10 %.

c) Enseignement supérieur agricole

C'est la France qui compte le pourcentage le moins élevé d'étudiants en agriculture par rapport au nombre total d'étudiants de l'enseignement supérieur et par rapport à la population active agricole.

La supériorité de moyens de nos partenaires du Marché Commun leur permet de former un plus grand nombre d'ingénieurs agricoles et partant, d'accomplir un double effort, d'une part d'assistance technique, d'autre part, de prospection systématique des débouchés et de représentation à l'étranger. Ils parviennent ainsi à s'implanter économiquement dans les pays en voie de développement et ont pris une place dominante sur les marchés agricoles des pays industrialisés.

* * *

Sans doute un réel effort a-t-il été entrepris en France au cours des récentes années pour remédier au lourd handicap que constitue, pour l'agriculture française, l'insuffisant développement de notre enseignement agricole. Ce retard n'en reste pas moins d'autant plus sérieux que les mesures prises en la matière ne peuvent avoir leur plein effet que dix à quinze ans plus tard. Ce n'est donc qu'en 1973-1978 que l'on commencera à bénéficier pleinement des mesures récemment arrêtées.

Si elle est un motif d'inquiétude par la vulnérabilité qu'elle révèle, cette situation montre *les possibilités considérables de progrès qui s'ouvrent à l'agriculture française avec l'élévation du niveau technique et de l'information économique de la masse de ses exploitants.*

Dotée d'un potentiel de production particulièrement important au sein de la Communauté des Six, disposant d'une marge de progrès technique plus considérable que celle de la plupart de ses partenaires, l'agriculture française devra, sous peine de déséquilibres graves, trouver les débouchés correspondant à l'expansion prévisible de sa production au cours des prochaines années. Il importe donc de rechercher dans quelle mesure et à quelles conditions la réalisation du Marché Commun peut satisfaire à cette nécessité vitale.

Section III

Les données et les perspectives économiques de l'agriculture dans le Marché Commun

On examinera successivement :

— la place de l'agriculture dans la Communauté européenne ;

— la place de la Communauté européenne dans le commerce mondial des produits agricoles ;

— l'équilibre entre la production agricole et ses possibilités d'écoulement dans le Marché Commun et les perspectives pour les prochaines années ;

— le niveau des prix agricoles à la production.

1° La place de l'agriculture dans la C.E.E.

a) L'agriculture constitue l'un des éléments caractéristiques de la civilisation européenne. Bien que son importance relative tende à décroître en fonction du processus de croissance des économies modernes, *elle représente 11 à 12 % de la production totale de l'ensemble des pays du Marché Commun et elle occupe le cinquième des personnes actives.*

Nous avons vu qu'en raison de l'importance sociale et des caractéristiques économiques spéciales du secteur agricole, les Etats ont été conduits à intervenir directement ou indirectement dans la politique agricole, notamment par des réglementations de marchés. C'est qu'il ne leur était pas possible de laisser aux seuls mécanismes de marché le soin d'assurer les adaptations d'ordre économique et d'ordre social qu'impliquent les profondes mutations que connaît l'agriculture des pays industrialisés.

Malgré ces interventions, d'une part, le revenu des agriculteurs est resté en retard par rapport aux autres couches de la population, d'autre part, l'équilibre reste précaire entre la production et les possibilités d'écoulement.

L'établissement du Marché Commun devrait permettre de régler dans de meilleures conditions ces problèmes qui ne trouvent pas, le plus souvent, de solutions satisfaisantes dans le cadre national.

b) *La part de l'agriculture exprimée en pourcentage du produit* intérieur brut est, en règle générale, inférieure au pourcentage de la population agricole active par rapport à la population active totale. Le tableau ci-dessous montre quelles étaient, en 1961-1962, les données de ce problème :

Pays	Population active agricole en % de la population active totale (1962)	Part de l'agriculture en % du produit intérieur brut (1961)
R.F. d'Allemagne	13	6,6
Belgique	7	7,6
France	21	10,1
Italie	28	17,4
Pays-Bas (1961)	10	9,8

Sources : C.E.E. *Le Marché Commun agricole.*

Dans chacun des six pays, la part de l'agriculture dans le produit intérieur brut est donc relativement faible (7 à 10 %) sauf en Italie où elle représente encore plus de 17 %.

Le produit brut par habitant de la population agricole active est à peine supérieur pour l'ensemble de la Communauté à la moitié de celui obtenu dans l'ensemble de l'économie. Deux pays, la Belgique et les Pays-Bas, font exception à cette règle.

Ceci montre combien il est difficile d'élever le revenu agricole au même niveau que les revenus des autres secteurs de la vie économique en s'en remettant exclusivement à la politique du marché et des prix. Cette situation explique également que les revendications du monde agricole européen soient généralement axées sur le problème de la « parité ».

La comparaison des investissements agricoles bruts exprimés en pourcentage des investissements bruts globaux, encore qu'elle soit très difficile à établir, conduirait à des conclusions analogues. Mise à part l'Allemagne fédérale, le pourcentage des investissements dans le secteur agricole paraît inférieur à celui que représente le revenu agricole.

2° La place de la Communauté européenne dans le commerce mondial des produits agricoles et alimentaires

L'agriculture européenne est étroitement liée aux marchés agricoles mondiaux :

— *D'une part, le Marché Commun est le plus grand importateur de produits agricoles du monde, l'Allemagne étant le principal importateur.* Il absorbe le tiers des importations agricoles mondiales alors que la Grande-Bretagne en absorbe le cinquième.

De 1953 à 1959, la valeur des importations de produits agricoles et alimentaires des pays de la C.E.E. en provenance des pays tiers est passée de 3,7 à 5 milliards de dollars (+ 35 %) ; elle s'élevait à *6 milliards de dollars en 1962.*

— *D'autre part, le Marché Commun participe pour 15 % aux exportations mondiales de produits agricoles.*

De 1953 à 1959, la valeur des exportations agricoles des pays de la C.E.E. à destination des pays tiers est passée de 1,3 à 1,7 milliards de dollars (+ 30 %) ; elle s'élevait à *2 milliards de dollars en 1962*, la France ne venant qu'au deuxième rang des pays exportateurs, après les Pays-Bas.

Il résulte de cette situation, d'une part que la Communauté européenne est particulièrement intéressée par la situation des marchés mondiaux, et notamment par les conditions de formation et le niveau des prix sur ces marchés ; d'autre part, que les grands exportateurs mondiaux sont très sensibles aux mesures prises par la C.E.E. quant à son commerce de produits agricoles avec les pays tiers.

TABLEAU N° 7

PART DU MARCHÉ COMMUN DANS LE COMMERCE AGRICOLE MONDIAL EN 1958

Produits	Importations en %	Exportations en %
Céréales	27	9,2
Fruits et légumes	38,5	32,7
Huiles et graisses	44	7,7
Produits laitiers	35,7	32
Sucre	12	21
Viandes	18,5	16

La situation sur les marchés agricoles mondiaux est, en règle générale, caractérisée par une forte pression de l'offre qui a entraîné la chute des prix des produits agricoles mondiaux, alors que, dans l'ensemble, les prix des produits industriels montaient. Mais il faut souligner que *sur la plupart des grands marchés mondiaux des produits agricoles, les prix ne se forment pas selon le libre jeu de la concurrence.* Ils sont, le plus souvent, influencés directement ou contrôlés indirectement par les mesures prises par les gouvernements des pays exportateurs qui retirent du marché des quantités toujours croissantes à des prix de soutien, ce qui a entraîné la formation de stocks importants à la charge du budget de l'Etat dans les pays évolués, surtout aux Etats-Unis.

Ceci explique la différence fondamentale entre les prix mondiaux faussés par le dumping et ceux du Marché Commun qui correspondent aux prix réels perçus par les producteurs. Ceci explique également pourquoi les agriculteurs européens ont besoin à la fois d'être protégés contre l'invasion de produits à des prix anormalement bas et d'être aidés pour l'exportation de leurs surplus.

3° L'équilibre entre la production agricole et ses débouchés dans le Marché Commun. — Perspectives d'évolution

L'inventaire des ressources et les besoins de la Communauté dans le présent et ses perspectives d'évolution permettent de mesurer l'importance et la nature de ses déficits et de ses excédents en produits agricoles ainsi que la marge de développement possible des échanges préférentiels.

En dégageant les tendances de la consommation et les prévisions de production à long terme, une étude de la Commission de la C.E.E. sur les « perspectives 1970 » du Marché Commun des produits agricoles (5) donne une vue prospective de l'évolution des grands marchés agricoles dans la Communauté entre 1958, année de démarrage de la C.E.E. et 1970, année qui marquera en principe la fin de la période transitoire et l'ouverture du marché unique. Il nous paraît intéressant à ce titre d'en rappeler brièvement les principales conclusions.

a) Situation et perspectives du degré d'auto-approvisionnement dans la C.E.E.

Les degrés d'auto-approvisionnement de la C.E.E., c'est-à-dire le rapport entre la production et la consommation indigène, pour la période de référence « 1958 » (6) et les prévisions « 1970 » (7) pour les principaux produits agricoles sont les suivantes :

(5) « Le Marché Commun des produits agricoles. Perspectives 1970 ». *Etude de la Direction générale de l'Agriculture.* Commission de la C.E.E., 1963.
Pour établir cette étude, il a été tenu compte des hypothèses de base suivantes :
— maintien des prix constants au niveau de 1958,
— accroissement de la population des Six de 15 millions d'habitants entre 1958 et 1970, soit un taux d'accroissement annuel de 0,7 % environ,
— accroissement du revenu par tête de 4 à 4,9 % par an,
— superficies constantes au niveau de 1958.
(6) Moyenne des trois années agricoles 1957-1958, 1958-1959 et 1959-1960.
(7) Moyenne des trois années 1969-1970, 1970-1971 et 1971-1972.

TABLEAU N° 8

ÉVOLUTION DU DEGRÉ D'AUTO-APPROVISIONNEMENT DE LA C.E.E. (1958-1970)

Produits	Moyenne 1957-1958 1959-1960	Perspectives 1970 (1)
Blé	93	100
Céréales secondaires	77,7	77 - 80
Sucre	97,6	92,5 - 95,5
Produits laitiers	103	112 - 115
Viande de bœuf	92,3	93,2 - 98,8
Porc	101	
Volailles	94	
Œufs	90	
Riz	86	
Légumes	104	
Pommes de terre	102	
Fruits frais	95	
Vin (2)	96	
Huiles et graisses (beurre excepté)	40	
Ensemble	87	

Sources : Commission de la C.E.E.

(1) Le premier chiffre de la « fourchette » correspond à une hypothèse d'accroissement de revenu « fort », le second à une hypothèse d'accroissement de revenu « faible ».

(2) Campagne 1959-1960. Algérie non comprise.

Il résulte de ce tableau que la Communauté est, d'ores et déjà, auto-suffisante pour les produits laitiers, la viande de porc et les légumes, qu'elle approche de l'auto-suffisance pour le blé, le sucre et la volaille, que, par contre, les besoins d'importations nettes de la C.E.E. demeurent importants en céréales secondaires, en viande de bœuf et en matières grasses (beurre exclu).

Au total, la production agricole des pays membres de la C.E.E. couvrait 87 % des besoins au cours des dernières années. La valeur des importations de produits agricoles des six pays a atteint 5 milliards de dollars en 1958, dont 17 % en provenance de la C.E.E., 18 % de Territoires et départements d'outre-mer, 65 % des pays tiers. Ces chiffres qui traduisent la faible part des échanges agricoles intra-européens dans les échanges globaux de la Communauté montrent la marge de développement possible (1 à 3) des échanges intra-communautaires dans le cadre d'un régime préférentiel nettement affirmé. Le solde importateur de la C.E.E. pour les principaux produits agricoles a été estimé pour la campagne 1958-1959, à :

	(en millions de quintaux)
Céréales panifiables	13,6
Céréales secondaires	72,5
Viande de bœuf	2,8
Matières grasses (beurre excepté)	18,5
Œufs	2

En ce qui concerne l'avenir, l'évolution du degré d'auto-approvisionnement européen dépendra de la relation qui s'établira entre la progression de la production agricole — dont le potentiel d'expansion demeure considérable dans certains secteurs et dans certains pays, notamment la France — et l'accroissement de la consommation des denrées alimentaires. L'étude des tendances montre que, d'une façon générale, le degré d'auto-approvisionnement continuera de s'élever, que les besoins d'importations nettes devraient diminuer tandis que s'affirmera la nécessité pour la Communauté de trouver des débouchés nouveaux en dehors de ses frontières.

b) Perspectives d'évolution de la consommation alimentaire

L'évolution de la consommation alimentaire d'ici 1970 sera fonction de trois facteurs essentiels :

— *le facteur démographique* ; il a été admis que la population de la Communauté passerait de 169 millions d'habitants en 1958 à près de 185 en 1970, soit un taux d'accroissement démographique annuel de 0,70 % ;

— *le facteur « revenu »* ou plus exactement la dépense totale de consommation par tête ; il a été admis qu'elle augmenterait de 4 % par an dans l'hypothèse d'un accroissement de revenu « faible » et de 4,9 % par an dans l'hypothèse d'un accroissement de revenu « fort » ;

— *le facteur « élasticité » de la demande alimentaire par rapport au revenu* dont on sait qu'elle est, en règle générale, assez faible. Il convient cependant de ne pas trop systématiser cette tendance. Il est apparu, en effet, que pour la viande, la volaille, les œufs, les fromages, les légumes et les fruits frais, la consommation demeurait assez élastique et qu'elle est par conséquent appelée à croître avec l'augmentation des revenus.

La combinaison de ces facteurs fait apparaître que les débouchés pour l'ensemble des produits faisant l'objet de l'étude (céréales, viande, œufs, produits laitiers, sucre, fruits et légumes) pourraient s'accroître de 21 à 25 % de 1958 à 1970 selon les hypothèses d'accroissement de revenu retenues.

Les produits peuvent être classés en quatre groupes :

Premier groupe : produits pour lesquels un fort accroissement de la consommation individuelle est escompté : volaille (+ 98 %), viande de bœuf (+ 41 %), œufs (+ 39 %), fruits (+ 37 %).

Deuxième groupe : produits pour lesquels un accroissement moyen de la consommation individuelle est escompté : légumes frais (+ 29 %), fromage (+ 26 %), sucre (+ 23 %), viande de porc (+ 22 %).

Troisième groupe : produits pour lesquels l'accroissement de consommation individuelle sera faible (10 à 20 %) : lait consommé en nature, huiles et graisses, riz.

Quatrième groupe : produits dont la consommation individuelle va se stabiliser au niveau de 1958, voire diminuer : céréales panifiables, pommes de terre.

TABLEAU N° 9

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION INDIVIDUELLE DANS LA C.E.E.
(en kg/tête/an)

Produits	1958	Extrapolations 1970 Hypothèse d'accroissement de revenu	
		faible	forte
Viandes :			
bovine	19,4	25,8	27,3
porcine	18,7	21,4	22,2
volailles	4,3	7,8	8,5
Œufs (unités)	194	256	270
Produits laitiers :			
lait et assimilés	104,6	111	112
fromage	6,6	7,9	8,3
beurre	4,7	5,4	5,6
Légumes	94,2	114,6	121,1
Pommes de terre	100,9	90	87,4
Fruits et agrumes	62,1	80,9	85,1
Sucre	27	32,2	33,3
Blé (farine)	89,6	80,9	80,2
Riz	3,1	3,3	3,3

Source : *C.E.E. Etudes.* — Série agriculture, n° 10.

L'étude de la Commission souligne l'intérêt qui s'attache pour l'agriculture non seulement à une expansion démographique et économique rapide, mais aussi à la mise en œuvre d'une politique sélective des revenus permettant le développement de la consommation alimentaire des classes les plus défavorisées.

c) Tendances de la production agricole et perspectives « 1970 » d'évolution des marchés

Seules les spéculations représentant une part importante de l'activité agricole des Etats membres (céréales, betteraves à sucre, viande bovine, produits laitiers) ont fait l'objet de prévisions à long terme. Les productions avicoles n'ont pas été retenues en raison de leur « moindre dépendance vis-à-vis des facteurs traditionnels de la production agricole ».

Par ailleurs, bien que des variations de rapport de prix soient probables, l'hypothèse de prix constants a été retenue qui se traduit par la constance des superficies et des effectifs bovins. Malgré

son caractère académique, une telle hypothèse permet d'asseoir les projections sur des bases plus solides en facilitant la mise en évidence de l'influence éventuelle des variations de prix sur les effectifs et les superficies.

Deux secteurs retiendront particulièrement l'attention en raison de leur importance et des problèmes spécifiques qu'ils posent : les céréales d'une part, la production bovine de l'autre.

1° *Les céréales.*

Les cultures de céréales couvrent près de 22 millions d'hectares dans la Communauté, soit 32 % de la surface agricole utilisée : la moitié de la superficie céréalière de l'Europe occidentale et le quart de la superficie des Etats-Unis. Moins de 5 % se trouvent dans les pays du Benelux, 31 % en Italie, 22 % en Allemagne et 41 % en France.

La production totale tend à dépasser 50 millions de tonnes dont 40 % reviennent à la France qui se trouve ainsi être le « pays-clé » du marché céréalier européen.

La situation du marché est sensiblement différente selon que l'on considère le blé ou les céréales secondaires.

La production de blé, qui se situe aux environs de 25 millions de tonnes annuelles, suffit presque à couvrir la consommation que l'on peut estimer à 28 millions de tonnes. Le degré d'auto-suffisance dépasse donc 90 %, encore qu'il ait eu tendance à diminuer au cours des récentes années. La France et l'Italie en fournissent à elles seules plus de 80 %.

Cependant, la situation est plus complexe puisque le bilan céréalier de la Communauté fait apparaître un solde exportateur pour le blé tendre ou fourrager alors qu'il est nécessaire de continuer à importer des blés durs et certains blés de qualité en provenance du Canada, des Etats-Unis et d'Argentine.

Le rendement à l'hectare est appelé à augmenter alors que les perspectives d'augmentation de la consommation humaine sont insignifiantes. Il y a donc lieu d'escompter une augmentation des surplus exportables.

La France est excédentaire de 20 à 25 millions de quintaux par an et ses excédents sont appelés à croître. Le déficit de ces cinq partenaires s'élève à 25-30 millions de quintaux. Des possibilités lui sont offertes dans la mesure où les problèmes de qualité se trouveront réglés et où, bien entendu, la préférence européenne jouera effectivement.

Céréales secondaires. — Malgré un progrès de la production de 25 % en dix ans, dû à des augmentations de rendements considérables, les pays du Marché Commun ont un important déficit en céréales secondaires. En 1959-1960, la production globale a atteint 27 millions de tonnes et la consommation 34,4 millions, ce qui correspond à un déficit de plus de 20 %. Tous les pays du Marché Commun, à l'exception de la France qui dispose d'un surplus expor-

table croissant, ont des besoins d'importations considérables qui totalisent 5 à 6 millions de tonnes par an, soit près de 40 % du commerce mondial des céréales secondaires. Les Etats-Unis et l'Argentine fournissent respectivement 45 % et 35 % des importations totales, les autres fournisseurs étant le Canada, l'Australie et les pays d'Afrique du Nord.

Un tiers seulement de la récolte des pays du Marché Commun est commercialisé, les deux autres tiers étant consommés par le bétail des producteurs. L'expansion de la demande de produits animaux (viande, œufs, volailles) se traduit par un accroissement important des besoins en céréales secondaires qui tendent de plus en plus à prendre le pas sur le blé.

Les « perspectives 1970 » de la Commission de la C.E.E. montrent que, dans l'hypothèse de prix constants et de superficies constantes, la production céréalière des Six (ensemble des céréales sauf le riz) pourrait augmenter de 13 millions de tonnes, soit 25 % (base 100 en 1958). La contribution des Etats membres à cette augmentation serait la suivante (en millions de tonnes) :

France : + 6,6 soit 51 % de l'accroissement global
Italie : + 3,6 soit 28 % de l'accroissement global
Allemagne : + 2,3 soit 18 % de l'accroissement global.

TABLEAU N° 10

ÉVOLUTION DES PRODUCTIONS CÉRÉALIÈRES
(à superficies constantes)

	Superficies (1.000 ha) (1958 = 1970)	Rendements		Production (1.000 t.)	
		1958	1970	1958	1970
Blé :					
Allemagne	1.288	30,3 (q/ha)	35,0 (q/ha)	3.899	4.508
Belgique	216	38,4 »	43,0 »	830	907
France.....	4.581	23,5 »	30,0 »	10.760	13.743
Italie	4.805	18,6 »	21,8 »	8.921	10.457
Luxembourg	21	23,8 »	27,2 »	50	57
Pays-Bas.....	110	39,6 »	45,0 »	436	495
C.E.E.	11.021	22,7 »	27,4 »	24.896	30.167
Céréales secondaires :					
Allemagne	3.629	25,8 »	30,4 »	9.349	11.046
Belgique	309	31,7 »	36,8 »	980	1.136
France.....	4.499	20,5 »	28,7 »	9.221	12.890
Italie	1.943	24,0 »	34,6 »	4.669	6.722
Luxembourg	29	24,8 »	29,0 »	73	84
Pays-Bas.....	406	30,9 »	33,9 »	1.256	1.375
C.E.E.	10.815	23,6 »	30,7 »	25.548	33.253

Source : *C.E.E.* — *Perspectives* 1970.

Pour le blé, l'accroissement de la production des Six ne serait que de 5,3 millions de tonnes, soit 21 %, la répartition par pays étant la suivante (en millions de tonnes) :

France : + 3 soit 28 % de l'accroissement global
Italie : + 1,5 soit 17 % de l'accroissement global.

Ainsi, la situation en 1970 des marchés céréaliers de la C.E.E. va de plus en plus dépendre de l'importance du développement de la production française puisque déjà, à superficie constante, 51 % des accroissements de céréales escomptés dans la C.E.E. sont imputables à la France.

Examinant ensuite les conséquences éventuelles d'une modification des prix des céréales chez les Six dans l'approche d'un prix unique européen, l'étude de la Commission envisage spécialement les incidences d'une augmentation des prix en France sur les superficies céréalières. Citant une étude d'un expert allemand, le Dr Grupe, qui estimait récupérables 2,5 millions d'hectares, les experts de la Commission estiment possible la remise en culture céréalière de 1,5 millions d'hectares.

L'évolution de la production française et, à travers elle, celle de la production communautaire, dépend donc en dernier ressort de la politique des prix qui sera adoptée. Par le seul facteur « rendement », la production française peut s'accroître de 7 millions de tonnes jusqu'en 1970. Mais, selon que la hausse des prix des céréales sera modérée ou forte, une production supplémentaire de 2 à 4 millions de tonnes est possible par rapport aux estimations « 1970 » faites à prix constants. Selon l'étude de la Commission, une telle hypothèse ne se réaliserait que dans la mesure où l'augmentation des prix réels dépasserait 20 % par rapport au niveau de 1958.

Pour l'ensemble de la Communauté, il apparaît que, dans l'hypothèse d'un accroissement maximum de la production céréalière, les importations nettes de céréales seraient, en 1970, de l'ordre de 4,5 millions de tonnes en cas d'expansion forte des revenus contre 9,2 millions de tonnes en 1958. Par contre, dans le cas d'une expansion économique lente, la C.E.E. serait voisine de l'auto-suffisance.

2° *Productions bovines* (lait et viande).

Viande de bœuf. — La Communauté n'arrive pas à satisfaire la totalité de ses besoins par sa production et procède à des importations croissantes.

Depuis 1950-1951, la consommation s'est développée à un rythme sensiblement plus rapide que la production indigène ; les besoins d'importations nets se sont accrus (250.000 tonnes en 1958 ; 340.000 tonnes en 1965).

Jusqu'en 1960, les Etats membres se répartissaient en trois groupes :

— un pays exportateur pour les quantités d'ailleurs faibles : les Pays-Bas dont le degré d'auto-approvisionnement était de 113 % ;

— des pays importateurs nets dont les besoins s'accroissent régulièrement : l'Allemagne et l'Italie dont les degrés d'auto-approvisionnement étaient respectivement de 86,4 % et 83 % ;

— des pays qui tendent à l'auto-suffisance avec des variations annuelles plus ou moins importantes (France et U.E.B.L.).

Le problème du développement de la production de viande bovine dans la Communauté n'est pas sans incidence sur le secteur laitier où de grandes difficultés sont à prévoir.

Lait et produits laitiers. — Les marchés des produits laitiers des Six sont caractérisés par une augmentation de la production de lait, plus rapide que celle de la consommation totale.

La production laitière de la C.E.E. évaluée à 66 millions de tonnes en 1962, augmentait jusqu'alors d'environ 2,5 % par an (8). Cette augmentation était due, à la fois, à une amélioration des rendements par vache et à l'accroissement du cheptel dans certains pays.

TABLEAU N° 11

PRODUCTION LAITIÈRE DE LA C.E.E.
(en milliers de tonnes)

Pays	Moyenne 1955-1957	Moyenne 1958-1960	1961	1962
R.F. d'Allemagne	17.582	18.843	20.072	20.460
France	19.836	21.772	24.200	24.739
Italie	9.460	10.390	10.568	10.098
Pays-Bas	5.923	6.496	6.953	7.269
Belgique	3.696	3.803	3.907	4.004
Luxembourg	190	188	207	195
Total C.E.E.	56.687	61.492	65.907	66.765

Sources : C.E.E. . — Statistiques agricoles, n° 4, 1963.

Le degré d'auto-suffisance en produits laitiers est atteint ou presque dans les divers pays, sauf pour le beurre en Italie, le fromage en Allemagne fédérale et dans l'U.E.B.L. où il existe des besoins nets d'importations assez élevés. En revanche, la France et les Pays-Bas disposent d'importants excédents nets d'exportation pour tous les produits laitiers.

« *Prévisions 1970* » *lait et viande.* — L'étude de la Commission met en évidence les liens unissant ces deux spéculations. Plusieurs variantes ont été retenues :

— *effectifs de vaches* : deux hypothèses ont été faites : soit leur

(8) Un certain ralentissement de ce rythme s'est manifesté récemment.

maintien au niveau de 1958 (ce qui paraît assez peu probable), soit une certaine croissance (+ 15 % de 1958 à 1970) compte tenu des tendances observées en France et en Italie ;

— *rendements en lait* : une seule hypothèse d'augmentation est retenue sauf pour la France où les rendements estimés à 2.210 kgs pourraient passer soit à 2.600, soit à 2.800 kgs/vache/an.

A effectifs constants de vaches et rendement fort en France, la production laitière de la C.E.E. pourrait passer de 58 millions de tonnes en 1958 à 71 millions de tonnes en 1970. Son accroissement de 13 millions de tonnes (+ 22 %) serait imputable à la France pour 6 millions de tonnes (+ 26 %), à l'Allemagne pour 4,6 millions de tonnes (+ 25 %) et à l'Italie pour 1,8 million de tonnes (+ 20 %).

A effectifs croissants de vaches et rendement faible en France, la production laitière des Six serait alors de 78 millions de tonnes en 1970. Son accroissement de 20 millions de tonnes (+ 35 %) serait imputable à la France pour 10 millions de tonnes (+ 45 %), à l'Allemagne pour 5,3 millions de tonnes (29 %) et à l'Italie pour 3,6 millions de tonnes (38 %).

La production laitière des Six pourrait donc s'accroître de 22 à 35 % selon que les effectifs de vache resteront constants ou non au niveau de 1958.

Une question fondamentale se pose alors. L'augmentation nécessaire de la production de viande bovine est-elle compatible avec des effectifs constants de vaches laitières ? La conclusion des experts européens est positive.

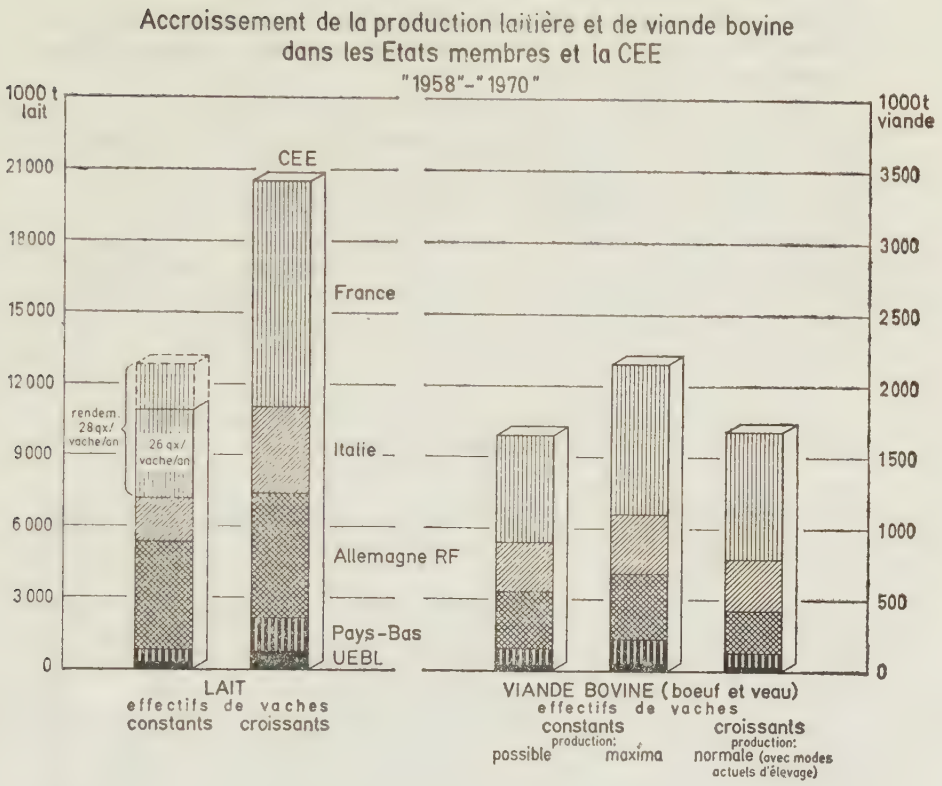
Un accroissement de l'ordre de 55 % de la production bovine de la C.E.E., soit 1,7 million de tonnes, leur semble possible à condition que la proportion de veaux abattus descende de 45 % en 1958 à 35 % dans l'hypothèse d'un effectif croissant de vaches et à 25 % dans l'hypothèse d'un effectif constant.

Une analyse détaillée des marchés des produits laitiers et de la viande bovine chez les Six conduit les experts européens à dégager les éléments d'une politique rationnelle en matière de production bovine.

Si la production de lait continue à croître à un rythme plus rapide que la consommation totale, la Communauté se trouvera fatalement, en 1970, en présence d'excédents considérables (l'équivalent de près de 400.000 t. de beurre) pour lesquels il serait pratiquement impossible de trouver des débouchés sur le marché mondial. D'où l'absolue nécessité d'une stabilisation des effectifs laitiers dans les Etats membres de la C.E.E., si l'on veut éviter un engorgement total du marché laitier.

Le marché de la viande bovine offre, au contraire, des perspectives favorables en raison de l'accroissement sensible de la consommation que l'on peut escompter d'ici 1970. Le degré d'auto-approvisionnement de la Communauté devrait alors se situer entre 93

GRAPHIQUE N° 1



et 99 % selon que l'accroissement du revenu individuel sera fort ou sera faible.

Une politique réaliste en matière de production bovine devrait donc inciter les agriculteurs à développer la production de viande au détriment (relatif) de la production laitière.

Ce double objectif pourrait être atteint, selon les experts de la Commission, à la fois par une politique de prix — revalorisation du prix de la viande à la production par rapport à celui du lait — et par une politique de diffusion des techniques nouvelles de la production de viande bovine permettant, par une réduction de la production de viande de veau, une augmentation notable de la production de viande de bœuf adulte et du « baby beef ».

Quelques faits essentiels se dégagent, en définitive, de cette étude prospective :

— le rythme d'accroissement des revenus individuels commandera pour une large part l'équilibre des principaux marchés agricoles d'ici 1970 ;

— l'équilibre du marché laitier soulèvera des problèmes extrêmement difficiles à résoudre ;

— le niveau du prix communautaire des céréales déterminera, pour une large part, le montant des importations communautaires en provenance des pays tiers ;

— l'évolution de la production française commandera, d'une façon déterminante l'orientation agricole de la C.E.E., tant en raison du poids de l'agriculture française par rapport à l'agriculture des Six que de ses grandes réserves de production.

Cependant, la situation alimentaire mondiale et l'inéluctable nécessité dans laquelle nous serons de trouver une solution à la satisfaction des besoins alimentaires du tiers monde conduisent à penser que les risques de surproduction dans l'Europe des Six ne doivent pas être exagérés.

4° Les niveaux des prix des produits agricoles dans les pays de la C.E.E.

L'un des obstacles les plus sérieux à l'instauration du marché unique réside dans la disparité des prix nationaux des produits agricoles au stade de la production.

On examinera pour le moment le niveau des prix agricoles dans les pays de la C.E.E. en renvoyant à un chapitre ultérieur (9) l'examen des problèmes posés par le rapprochement de ces prix en vue d'aboutir à un prix européen unique pour chaque produit.

Les tableaux ci-après permettent de comparer les prix des principales productions végétales et animales dans les Six pays du Marché Commun au cours des récentes campagnes.

Il ressort de ces tableaux que c'est dans le domaine des céréales (blé, orge) que l'éventail des prix est le plus ouvert et pose par conséquent les problèmes de rapprochement les plus délicats. L'écart entre les prix français et la moyenne arithmétique des prix des six pays est de l'ordre de 20 %. S'agissant du *blé*, par exemple, l'écart est considérable entre le prix allemand, le plus élevé (10) et le prix français, le plus bas. Le même problème se pose, bien qu'à un degré moindre, pour *les betteraves industrielles* où le prix français se situe également au niveau le plus bas.

En ce qui concerne *le lait*, hormis l'évolution spécifique du prix luxembourgeois, les prix à la production dans les différents pays sont restés relativement groupés jusqu'en 1963. Cependant, l'évolution récente s'est traduite par un élargissement croissant de l'éventail des prix, si bien que le prix français est maintenant le plus bas de la Communauté.

Pour la *viande de bœuf*, bien que les écarts par rapport à la moyenne européenne soient généralement faibles, le prix français

(9) *Infra*, p. 133.
(10) Le prix luxembourgeois mis à part.

TABLEAU N° 12

PRIX DES PRODUITS AGRICOLES DANS LA C.E.E (1).

PRINCIPALES PRODUCTIONS VÉGÉTALES (F/100 kg)

	Allemagne		France		Italie		Belgique		Luxembourg		Pays-Bas	
	61/62	62/63	61/62	62/63	61/62	62/63	61/62	62/63	61/62	62/63	61/62	62/63
Blé	51,58	52,13	40,11	41,84	52,28	53,63	45,52	45,52	49,38	53,43	41,15	42,34
Orge	46,32	49,17	31,17	34,07	34,47	36,61	42,45	39,38	—	—	39,70	39,02
Maïs	—	—	36,57	39,58	33,02	36,61	—	—	—	—	—	—
Pommes de terre	20,03	19,17	13,82	15,02	27,15	34,04	21,87	16,52	22,76	22,76	17,83	17,70
Betterave à sucre	8,90	8,79	6,04	7,07	7,29	7,37	6,29	7,96			6,92	7,14

PRINCIPALES PRODUCTIONS ANIMALES

Porc boucherie (poids vif)	291,68	297,12	265,58	267,56	280,55	307,51	231,31	248,14	310,98	305,53	231,31	239,97
Œufs	350,81	389,53	295,89	333	385,82	381,11	268,55	294,40	—	407,83	225,50	270,03
Poulets (poids vif)	305,53	303,06	278,20	285,37	236,01	262,86	237,50	244,80	—	—	226,86	226,86
Bovins boucherie (poids vif)	250,36	240,96	200,39	214,37	257,17	283,76	230,82	217,21	233,54	235,54	240,59	240,59
Lait (3,7% de matières grasses)	40,82	41,81	35,13	36,12	36,36	38,59	35,87	37,72	45,27	45,76	36,24	35,25

Source : Commission Economique Européenne.

(1) Ces prix, établis en DM par la Commission de la C.E.E., ont été convertis en Francs sur la base de 1 DM = 1,237 F.

se situe également au niveau inférieur de la fourchette des prix européens.

On constate donc que, d'une façon générale, les prix français des principaux produits agricoles se situent à la limite inférieure des prix européens, spécialement pour les céréales, alors que les prix allemands se situent à la limite supérieure.

De cette situation découlent des conséquences diverses :

— si l'agriculture française apparaît dans une position compétitive relativement favorable en ce qui concerne les grandes productions de base, il n'en est pas moins vrai qu'elle ne dispose, de ce fait, pour ses investissements, que d'une marge d'autofinancement nettement inférieure à celle de ses partenaires du Marché Commun, ce qui peut expliquer en partie ses retards techniques ;

— on doit, en outre, souligner que si les prix reçus par les producteurs sont plus bas en France que dans les autres pays du Marché Commun, les prix à la consommation sont généralement plus élevés ce qui dénote, une fois de plus, non seulement la vétusté de notre appareil de transformation et la lourdeur de notre appareil de distribution, mais aussi l'importance des coûts de transport et des charges fiscales qui pèsent sur les prix alimentaires. Cette constatation atténue singulièrement l'avantage qui résulte du niveau compétitif des prix agricoles français à la production. Elle implique de notre part un réel effort pour que l'harmonisation des prix à la consommation, sur le plan européen, suive effectivement le rapprochement des prix à la production sous peine de créer de graves distorsions économiques ;

— il apparaît, enfin, et l'on reviendra sur ce problème, que *l'harmonisation des prix agricoles à la production sur le plan européen ne va pas seulement se traduire par une revalorisation, d'ailleurs nécessaire, des prix agricoles français. Elle risque également de bouleverser l'équilibre général de ces prix au profit des céréales, ce qui remettrait en cause la politique française d'orientation de la production à peine ébauchée et qui devrait logiquement être poursuivie et amplifiée dans le cadre du Marché Commun.*

Deuxième partie

Les problèmes d'organisation interne — L'établissement et le développement de la politique agricole commune

Le cadre juridique et les traits spécifiques de l'intégration agricole européenne ayant été définis, cette seconde partie sera consacrée à la dynamique interne de l'édification de l'Europe agricole.

Ceci nous conduira :

— tout d'abord, à analyser les « Décisions de Bruxelles » du 14 janvier 1962 qui constituent la première étape de l'établissement de la politique agricole commune ;

— puis à dresser le bilan du développement de cette politique dont le cours est jalonné par les Accords conclus entre les Six les 23 décembre 1963 et 15 décembre 1964 ;

— enfin, à dégager les objectifs d'une programmation européenne qui permettrait, au delà des instruments et des mécanismes que constituent les Règlements de Bruxelles, d'en préciser la finalité.

***

L'établissement de la politique agricole commune Les décisions de Bruxelles du 14 janvier 1962

On examinera successivement :

— *l'historique des négociations* qui ont abouti aux « Décisions de Bruxelles » du 14 janvier 1962 ;

— *les principes généraux* qui sont à la base des règlements de politique agricole commune ;

— *les règlements et décisions de portée générale* qui ont trait notamment au règlement financier, aux clauses de sauvegarde et à l'application des règles de concurrence aux produits agricoles ;

— *les règlements afférents aux produits* :
  — céréales,
  — produits transformés (porc, volaille, œufs),
  — fruits et légumes,
  — vin.

Section I

Historique

A la fin de 1961, au moment où expirait la première étape de la période transitoire, les travaux poursuivis en vue de l'élaboration

de la politique agricole commune n'avaient encore abouti à aucune décision d'application. Seuls des principes avaient été posés et des projets de règlements avaient été soumis au Conseil qui n'avait pas encore statué à leur sujet. **Cependant, la France faisait de la prise de position en cette matière la condition de son accord au passage de la deuxième étape de la période transitoire prévue par le Traité de Rome.** Or, aux termes du Traité, l'unanimité était requise au sein du Conseil pour décider du passage à la deuxième étape. C'est dire qu'en se réunissant le 23 décembre 1961, les ministres des Six affrontaient une épreuve décisive pour le Marché Commun, la plus importante sans doute depuis la signature du Traité de Rome en 1957. Il ne leur aura pas fallu moins de vingt-trois jours de réunion et plus de deux cents heures de négociations pour réaliser entre eux l'unanimité.

Les difficultés qu'avaient à surmonter les ministres étaient, il est vrai, importantes. Rappelons qu'elles tenaient, pour une large part, au souci des Etats importateurs de produits agricoles — essentiellement la République fédérale d'Allemagne — de maintenir leurs courants d'échanges traditionnels avec les pays tiers, tout en bénéficiant des avantages des prix mondiaux, plus faibles que les prix européens, des produits agricoles. D'autre part, la substitution, aux charges des budgets nationaux, d'une responsabilité communautaire pour l'écoulement des excédents de production, posait de délicats problèmes. Enfin, l'existence d'écarts parfois importants entre les prix des produits et les différences entre les politiques agricoles nationales de chacun des Six pays constituaient également un obstacle à l'établissement d'une politique commune.

Cependant, la volonté politique d'aboutir devait l'emporter sur tous ces obstacles et, le 14 janvier 1962, le Conseil mettait un terme à ses travaux. Un accord avait été réalisé. Le Marché Commun avait franchi le dernier obstacle pour le passage à la deuxième étape.

Pour la première fois dans leur histoire, des nations européennes ont mis en commun ce qui les différencie le plus profondément, c'est-à-dire leur agriculture, en se donnant une législation agricole commune.

On doit cependant préciser que si les mesures arrêtées à Bruxelles le 14 janvier constituent les premiers éléments de base d'une politique agricole commune, elles sont encore loin de constituer toute la politique agricole commune.

A cette date, le Conseil a adopté : (1)

— *des règlements par produits* portant organisation des marchés dans les secteurs des céréales, de la viande de porc, de œufs, de la viande de volaille, des fruits et légumes, du vin ;

— *un règlement relatif au financement* de la politique agricole commune ;

(1) Les Règlements qui avaient fait l'objet des Accords du 14 janvier 1962, ont été publiés au *Journal Officiel* des Communautés européennes du 4 avril 1962.

— *un règlement portant sur l'application des règles de concurrence* aux produits agricoles ;

— *des décisions concernant les prix minima*, le régime de l'importation des produits transformés à partir de matières premières agricoles ;

— *des résolutions* fixant le calendrier d'établissement de la politique agricole commune pour les produits laitiers, la viande de bœuf et le sucre.

Section II

Les principes généraux de la politique agricole commune (2)

Dans ce qu'elles ont d'essentiel, les Décisions de Bruxelles reposent sur les principes suivants :

— *liberté de circulation* des produits agricoles entre les Etats membres ;

— *régime uniforme de prix* ;

— *garanties uniformes* aux producteurs d'un même produit dans la Communauté ;

— *rapports uniformes* avec les pays tiers ;

— *organisation progressive du marché unique.*

L'une des caractéristiques des dispositions nouvelles est leur caractère supra-national. Elles sont immédiatement applicables aux Etats de la C.E.E., aux organismes professionnels et aux producteurs intéressés. La souveraineté des Etats dans les domaines où ces dispositions sont intervenues subit, de ce fait, de très notables limitations.

1° La liberté de circulation des produits agricoles à l'intérieur du Marché Commun

Afin de permettre le développement progressif d'une libre circulation à l'intérieur de la Communauté, tous les obstacles qui interdisent ou limitent l'accès du marché intérieur aux produits

(2) Au sujet de la P.A.C. définie par les Accords de Bruxelles du 14 janvier 1962 et traduite dans les Règlements du 4 avril 1962, nous nous limiterons à une brève synthèse des études publiées sur le sujet. Cf. notamment : « La politique agricole commune » Ministère de l'Agriculture (févr. 1962). Rapports au Congrès national de la Mutualité, de la Coopération et du Crédit agricoles (mai 1962 et avril 1963) ; Revue de l'A.P.P.C.A. (févr. 1962) et Revue du Marché Commun n° 43 (janv. 1962) et n° 44 (févr. 1962).

agricoles en provenance des autres pays membres : contingents, prix minima, monopole de droit ou de fait des importations, régime d'incorporation prioritaire de la récolte nationale, etc. devront être supprimés. *Au terme de la période préparatoire qui doit s'achever en principe le 31 décembre 1969, les produits devront circuler au sein de la Communauté dans des conditions analogues à celles qui existent dans un marché intérieur.*

Les modalités de la suppression des obstacles à la libre circulation sont variables selon les produits :

a) Pour les principaux produits agricoles (céréales, porc, œufs, volailles), un système de prélèvements intra-communautaires dégressifs (égal à la différence entre le prix du pays exportateur et le prix de seuil du pays importateur) remplace toutes les mesures nationales de protection (droits de douane, contingents...). Ces prélèvements disparaîtront à la fin de la période transitoire lorsque le niveau commun des prix sera atteint.

Pour ces produits soumis au régime du prélèvement, la liberté de circuler est intégrale depuis le 30 juillet 1962 : en absorbant les différences de prix, le prélèvement rend le libre échange supportable.

Des restitutions à l'exportation, calculées de la même façon que les prélèvements, permettront d'autre part à un pays membre ayant un niveau de prix plus élevé d'exporter ses produits vers les autres pays de la Communauté ou vers les pays tiers.

b) Pour les produits non soumis au régime des prélèvements, tels les fruits et légumes, la liberté de circulation sera progressivement instituée.

2° Un régime uniforme de prix

On a déjà noté qu'un des obstacles les plus importants à la création du marché unique résidait dans la disparité des régimes et des niveaux des prix des produits agricoles entre les Etats membres.

En fonction des décisions intervenues, le mode de formation des prix est devenu uniforme dès le 30 juillet 1962 pour les produits soumis à réglementation communautaire. Les prix taxés doivent disparaître. Désormais les prix se forment librement sur les marchés et doivent s'étager de telle sorte que les frais de transport des régions de production aux régions de consommation soient compensés par les différences de prix entre ces régions.

Le système des prix est donc régionalisé dans chaque Etat membre mais les niveaux moyens nationaux de prix demeureront différents pendant la période préparatoire. Il s'agit donc de les rapprocher graduellement au cours de cette période pour parvenir à un système de prix uniforme à l'intérieur de la Communauté, conformément aux principes énoncés à l'article 40, paragraphe 3, du Traité. On aboutira alors à une régionalisation unique où, par

exemple, l'écart entre le prix dans l'Aisne et celui de la Ruhr sera uniquement fondé sur le coût des transports.

En ce qui concerne *les céréales*, une procédure spéciale est prévue (Règlement n° 19) qui visait à opérer un rapprochement progressif des prix à partir de 1963 et à déterminer, à partir de 1970, des prix de base communs pour les six Pays. Le Conseil est habilité à décider chaque année, du mouvement nécessaire des prix indicatifs pour parvenir à ce résultat.

Pour *les produits transformés* à base de céréales (porc, œufs, volaille) dont le prix de revient dépend en grande partie du coût d'alimentation du porc et de la volaille en céréales fourragères, le rapprochement des prix est lié à celui des céréales. Cependant l'élimination progressive du prélèvement intra-communautaire doit assurer le rapprochement automatique des prix pour la partie du prix de revient qui n'est pas constitué par le coût en céréales.

Pour *les fruits et légumes*, enfin, c'est de la liberté progressive de circulation que résultera le rapprochement des prix.

3° Un régime uniforme et communautaire de garantie aux producteurs de la Communauté

Si le régime des prix n'est pas uniforme pour tous les produits, il y aura désormais, pour un produit donné, un type de garantie uniforme, quelle que soit la nationalité du producteur.

Pour les fruits et légumes, les prix ne sont pas garantis, ce qui est déjà le cas pour chacun des six marchés nationaux. Toutefois, la Communauté devra mettre sur pied, dans un délai de deux ans, une organisation de marché assurant la régularisation des cours.

Aucun système d'intervention n'est prévu pour les volailles et les œufs tandis que, pour le porc, le principe et les modalités de l'intervention seront arrêtés ultérieurement.

Pour les céréales, l'obligation est faite aux Etats membres d'acquérir les quantités qui leur seront offertes par leurs détenteurs lorsque le prix du marché fléchit jusqu'au niveau d'un « prix d'intervention ». Ce système doit permettre d'assurer un revenu minimum aux exploitants. Là, encore, le régime des garanties est uniforme mais le prix d'intervention ne l'est pas : il sera régionalisé ce qui signifie qu'il sera fixé à un niveau plus bas dans les régions les plus excédentaires ou les plus éloignées des principaux centres de consommation.

Le financement de la garantie donnée aux producteurs sera pris en charge par le budget de la Communauté dont les ressources sont constituées pour l'essentiel par le produit des prélèvements et les contributions budgétaires des Etats.

4° Des rapports uniformes avec les Pays tiers

Le régime de prix et de garanties aux producteurs tels qu'ils vient d'être esquissé ne peut évidemment se fonder exclusivement

sur des réglementations ayant trait au marché intérieur. Afin d'assurer la protection de l'agriculture européenne à l'égard du reste du monde, toute importation en provenance des pays tiers sera soumise à la perception d'un prélèvement variable ou, dans certains cas (fruits et légumes), d'un droit de douane. Le prélèvement sera égal à la différence entre « le prix de seuil de l'Etat membre importateur » et le cours mondial, plus exactement, « le prix C.A.F. du produit établi à partir des possibilités d'achat les plus favorables du marché mondial ». Son montant sera supérieur à celui du prélèvement intra-communautaire de manière à assurer une certaine préférence aux produits du Marché Commun.

La perception sera uniforme lors de l'ouverture du marché unique. Quoique variable dans son montant d'un Etat membre à l'autre, au cours de la période transitoire, le prélèvement extra-communautaire doit être établi selon des principes uniformes et selon des modalités particulières à chaque produit.

Ce système de prélèvement qui garantit un maximum de stabilité aux prix est exclusif des restrictions quantitatives ou de mesures équivalentes. Les importations ne pourront désormais être suspendues qu'à titre tout-à-fait exceptionnel.

Les règlements du 4 avril 1962 prévoient également des « restitutions à l'exportation vers les pays tiers » pour les produits dont le prix est garanti à un niveau plus élevé que le cours mondial. Ce régime s'applique, en fait, aux céréales, que celles-ci soient exportées en l'état ou après transformation (porc, volaille, œufs). Il sera nécessaire aussi longtemps que les cours mondiaux seront plus bas que les prix intérieurs de la Communauté, afin de rendre possible l'écoulement des excédents de la production européenne.

5° Une organisation progressive du marché unique

Une période préparatoire de sept ans et demi a été prévue, qui devait commencer le 1er juillet 1962 — et qui a commencé en fait le 30 juillet — pour abattre les frontières économiques séparant les agricultures des six pays. Ce délai a été considéré comme indispensa- pour permettre à l'agriculture de s'adapter aux conditions nouvelles du marché aux dimensions élargies. Entre-temps, le commerce entre les Six devrait se développer graduellement dans la mesure où les mécanismes destinés à assurer la préférence communautaire s'avèreront efficaces.

Le 1er janvier 1970 s'ouvrira le marché unique à moins que, d'ici là, on décide de procéder à une accélération abrégeant la durée de la période préparatoire.

Section III

Les règlements et décisions de portée générale (3)

Ils concernent essentiellement :

— le règlement financier ;
— les clauses de sauvegarde ;
— les comités de gestion ;
— les comités consultatifs ;
— les règles de concurrence ;
— les décisions relatives à certains produits transformés.

1° Le règlement financier : le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole

Fondée sur une organisation commune des marchés conduisant à un régime de garantie uniforme et de prix unifié, la politique agricole commune devait logiquement donner lieu à une responsabilité financière communautaire.

Pour assurer le jeu effectif de la préférence communautaire, il était par ailleurs nécessaire que le produit des prélèvements perçus à la frontière commune devienne une ressource communautaire ce qui est de nature à neutraliser l'intérêt éventuel au maintien d'importations de pays tiers.

Le règlement n° 25, relatif au financement de la politique agricole commune, répond à ces différents objectifs :

— il crée un Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (F.E.O.G.A.) qui est partie intégrante du budget de la Communauté ;

— il pose le principe et définit les modalités de la responsabilité communautaire des marchés ;

— il pose le principe de l'affectation communautaire des prélèvements sur les importations en provenance des pays tiers au stade final du marché unique.

En outre, afin de ménager une évolution graduelle vers le régime du marché unique, le règlement financier prévoit les conditions dans lesquelles les dépenses sont prises en charge de façon croissante par la Communauté et les ressources dont elle dispose pour y faire face.

a) Portée générale du Règlement financier

Sous réserve des particularités de chaque organisation commune de marché, le Fonds européen assure le financement de toutes les dépenses communautaires en matière agricole.

(3) Cf. *supra*, référence aux études publiées sur les Accords de Bruxelles, p. 77.

Toutefois, les mécanismes prévus pour parvenir à ce stade sont assez souples ; on a donc été conduit à diviser la période de transition en deux phases :

— *une première phase* du 1er juillet 1962 au 1er juillet 1965, pour laquelle le rythme de prise en charge des dépenses et l'origine des recettes du Fonds sont, en principe, définis ;

— *une seconde phase* du 1er juillet 1965 au 31 décembre 1969, pour laquelle les modalités de financement n'ont pas été arrêtées ; il appartiendra au Conseil de les fixer en tenant compte des résultats atteints et de la nécessité d'assurer l'acheminement progressif vers le régime du marché unique.

b) Les dépenses communes

Le Fonds d'orientation et de garantie a pour mission de couvrir trois catégories de dépenses :

— *les restitutions à l'exportation vers les pays tiers* qui correspondent à l'aspect financier de la prise en charge communautaire des excédents ; elles ne portent que sur les quantités nettes exportées et sont calculées sur la base forfaitaire du taux de restitution moyen le plus bas existant dans la C.E.E. ;

— *les interventions destinées à la régularisation des marchés*, c'est-à-dire les dépenses de résorption sur le marché intérieur ayant un but et une fonction identiques aux restitutions ou effectuées en vertu de règles communautaires ;

— *les actions communes* destinées à accroître la productivité de l'agriculture et notamment les réformes de structure rendues nécessaires par le développement du Marché Commun.

Les restitutions sont automatiquement prises en charge par le Fonds. Les deux autres types de dépenses ne le sont que sur la décision du Conseil, prise à l'unanimité pendant la deuxième étape, à la majorité qualifiée par la suite.

On a vu que le rythme de prise en charge par le Fonds des dépenses communes n'était défini que pour les trois premières années. Pour les dépenses de restitution et d'intervention, la contribution du Fonds est fixée à 1/6 pour 1962-1963, 2/6 pour 1963-1964, 3/6 pour 1964-1965. La responsabilité communautaire s'appliquera alors à la moitié des charges de résorption des excédents.

Pour les années suivantes, elle sera déterminée par le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission ; elle augmentera régulièrement jusqu'à couvrir la totalité de ces dépenses à la fin de la période transitoire.

Quant aux dépenses de structure, elles doivent, en principe, représenter le tiers des dépenses de restitution et d'intervention.

c) Les recettes du Fonds

Pendant les trois premières années 1962-1965, les recettes du Fonds sont constituées par des contributions financières des Etats

membres calculées en partie selon la clé de répartition des charges communautaires prévue à l'article 200 du Traité (4), en partie proportionnellement aux importations nettes en provenance des pays tiers effectuées par chaque Etat membre.

Ces deux parties des contributions des Etats membres couvrent les recettes totales du Fonds dans les proportions suivantes :

	1962-1963	1963-1964	1964-1965
Selon la clé de répartition de l'article 200	100 %	90 %	80 %
Proportionnellement aux importations nettes	—	10 %	20 %

Pour la seconde phase de la période de transition, il appartiendra au Conseil d'arrêter les règles selon lesquelles le Fonds sera alimenté en vue de parvenir au régime du marché unique.

Au stade du marché unique, il n'y aura pas d'affectation directe au Fonds d'orientation des recettes provenant des prélèvements. Celles-ci seront incluses dans les ressources générales de la Communauté qui assurera le financement des dépenses agricoles communes.

L'action du Fonds européen, appelé à se substituer au F.O.R.M.A. en ce qui concerne la France, ne sera donc que progressive, mais elle est d'une importance capitale dans la mesure où elle traduit dans les faits le principe de la responsabilité communautaire de l'organisation des marchés (5).

2° Les clauses de sauvegarde

Le Traité de Rome prévoit une certaine progressivité pour l'application de ses principales dispositions. Cependant l'application rigide des dispositions du Traité peut, dans certains cas, soulever des difficultés pour tel Etat membre, telle région, telle catégorie d'entreprises ou de citoyens.

Cette éventualité a conduit les négociateurs à prévoir diverses clauses de sauvegarde, applicables dans des cas précis et limités et permettant de ne pas remplir temporairement les obligations du Traité. Compte tenu des particularités propres à la production et au commerce des produits agricoles, des clauses de sauvegarde

(4) Soit 28 % pour la France, la R.F. d'Allemagne et l'Italie ; 7,9 % pour la Belgique et les Pays-Bas ; 0,2 % pour le Luxembourg.

(5) Faute d'accord entre les Etats membres sur l'interprétation de ce Règlement financier, il faudra attendre les décisions du 23 décembre 1963 et les règlements d'application du 5 février 1964 qui apportent certaines modifications aux dispositions ci-dessus-anlysées, pour que le Fonds européen entre effectivement en action. Cf. *Infra*, p. 127.

particulières ont été établies pour l'agriculture de façon à éviter que la démobilisation douanière et contingentaire entre les Etats membres n'apporte des perturbations sur les marchés des pays importateurs ; il est stipulé que toute clause de sauvegarde mise en œuvre à l'égard des pays partenaires doit être appliquée simultanément à l'égard des pays tiers.

a) *Prix minima* (art. 44 du Traité)

On a déjà mentionné, en analysant les dispositions agricoles du Traité, la clause des prix minima, valable pour la période transitoire. Une décision du Conseil des ministres du 14 janvier 1962 précise ses conditions d'application.

Critères d'application.

L'Etat importateur qui désire recourir à la clause des prix minima doit :

— déclarer son intention d'y faire appel au moins quinze jours à l'avance ;

— notifier trois jours avant son entrée en application, à la Commission et aux autres Etats membres, le niveau du prix minimum retenu.

Deux régimes sont possibles :

— suspension ou réduction des importations lorsque, au cours de trois marchés successifs, le prix de référence tombe au-dessous du prix minimum ;

— maintien de l'ouverture des frontières assorti de la garantie par l'Etat exportateur à l'Etat importateur du respect d'un prix minimum à l'exportation, pour autant que l'Etat importateur accepte les garanties offertes et aussi longtemps que ces garanties sont efficaces.

Calcul du prix minimum.

Deux cas doivent être distingués :

— si l'Etat membre importateur pratique un prix d'intervention pour le produit considéré, le prix minimum ne peut dépasser 105 % du prix d'intervention ;

— pour les produits ne faisant pas l'objet d'un prix d'intervention, le niveau du prix minimum ne peut dépasser 92 % du prix moyen de référence, sur la base des cours constatés pendant les trois années précédant l'entrée en application des prix minima.

Cette clause de sauvegarde ne peut s'appliquer aux produits faisant l'objet d'un règlement communautaire d'organisation du marché, à l'exception des fruits et légumes non normalisés et de ceux qui, normalisés, ne sont pas encore libérés.

b) Clause de sauvegarde générale

Dans tous les cas où la clause des prix minima ne peut plus s'appliquer, il existe une clause de sauvegarde générale qui n'est valable que pour la période transitoire. Elle concerne les importations originaires tant des pays tiers que de la Communauté.

Si le marché d'un pays membre subit ou est menacé de subir des perturbations graves du fait d'importations, ce pays peut appliquer les mesures de sauvegarde nécessaires, à charge pour lui de les notifier immédiatement à la Commission et aux autres Etats membres. La Commission pourra aussitôt les modifier ou les annuler et ses décisions seront immédiatement exécutoires même si l'Etat en cause fait appel au Conseil et tant que celui-ci n'a pas statué en dernier ressort.

3° Les Comités de gestion

Afin d'assurer une coopération aussi étroite que possible entre les Etats membres et la Commission, une procédure d'accord préalable sur les décisions de la Commission a été prévue. Il est institué à cette fin, pour chacun des grands secteurs de l'économie agricole dotés d'un règlement, un Comité de gestion qui est l'organe directeur communautaire du marché considéré.

Présidés par un représentant de la Commission et composés de représentants qualifiés des administrations nationales, les Comités de gestion ont pour mission de suivre l'application des différents règlements, d'étudier les mesures nécessaires, de donner leur avis sur la plupart des propositions de la Commission. Ils se prononcent à la majorité qualifiée.

Si un Comité n'approuve pas une mesure arrêtée par la Commission, l'application en est différée, le Conseil est automatiquement saisi et devra prendre une décision à la majorité qualifiée dans un délai d'un mois.

4° Les Comités consultatifs

Afin de développer des contacts directs avec les groupements professionnels intéressés, la Commission a pris l'initiative de créer un Comité consultatif par produit ou groupe de produits. Ces comités sont composés pour moitié des représentants des producteurs, pour l'autre moitié des représentants des industries et des commerces agricoles, des salariés agricoles et des consommateurs. Ces représentants sont nommés par la Commission, sur proposition des organisations professionnelles intéressées.

Il n'y a pas de vote mais des délibérations au sein de ces comités consultatifs qui sont consultés par la Commission sur tous les problèmes relatifs à l'application des règlements.

5° Les règles de concurrence

Le Règlement n° 26 concernant les règles de concurrence applicables au secteur des produits agricoles a été pris en application de l'article 42 du Traité qui stipule : « les dispositions du chapitre relatif aux règles de concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Conseil... ».

Ce règlement définit donc un régime particulier à l'agriculture en ce qui concerne les aides, le dumping, les ententes.

a) *les aides des Etats* sont soumises à une procédure de déclaration à la Commission qui peut se prononcer pour leur maintien, leur modification ou leur suppression ;

b) *les pratiques de dumping* sont constatées et jugées par la Commission en fonction des conditions du marché ;

c) *les ententes et abus de position dominantes* sont soumis aux dispositions du Traité sous réserve de deux exceptions :

— les accords, décisions ou pratiques qui font partie intégrante des organisations nationales de marché ou qui sont nécessaires à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune ;

— les accords, décisions et pratiques d'exploitations, d'associations agricoles ou de fédérations de ces associations dans la mesure où, sans comporter l'obligation de pratiquer un prix déterminé, ils concernent la production ou la vente de produits agricoles ou l'utilisation d'installations communes de stockage, de traitement ou de transformation de produits agricoles, à moins que la Commission ne constate qu'ainsi la concurrence est exclue ou que les objectifs de la politique agricole commune sont mis en péril.

Ainsi, les coopératives de production et de transformation et leurs unions sont exclues *a priori* du champ d'application des règles communes en matière de concurrence (7).

6° Les décisions concernant certains produits transformés : les taxes compensatoires (8)

S'appuyant sur l'article 235 du Traité, le Conseil a autorisé, dans les échanges intra-communautaires, la perception de taxes compen-

(7) La spécification qui est faite de la fonction des coopératives semble exclure de ces dispositions particulières les coopératives d'approvisionnement, ce qui serait contraire à la lettre et à l'esprit du règlement de portée générale sur les règles de concurrence.

En rejetant comme irrecevables les recours introduits par les organisations commerciales de France, d'Allemagne et des Pays-Bas contestant la légalité du Règlement n° 26 concernant les coopératives, un arrêt de la Cour de justice en date du 14 décembre 1962 confirme cette interprétation.

(8) Il s'agit de dispositions transitoires intéressant les industries alimentaires mais qui sont en marge de la politique agricole commune.

satoires lors de l'importation de diverses marchandises résultant de la transformation de certains produits agricoles, pour couvrir les différences de prix des produits de base dans les Etats membres et assurer une protection raisonnable de l'industrie de transformation.

Cette mesure tend à remédier au déséquilibre provoqué par les différences de rythme d'exécution de certaines obligations du Traité. En effet, pour les produits industriels, la diminution des droits de douane entre les Etats membres est actuellement de 70 % et toutes les restrictions quantitatives dans les échanges intracommunautaires se trouvent supprimées depuis le 1er janvier 1962. Les producteurs de marchandises non reprises à l'Annexe II du Traité et résultant de la transformation de matières premières agricoles risquaient donc d'être soumis à une vive concurrence alors que les conditions d'approvisionnement restent différentes dans les six pays : les prix des produits agricoles ne se situent pas encore au même niveau dans la Communauté et, de plus lorsqu'il s'agit de produits destinés à l'exportation, des ristournes sont souvent accordées par le pays exportateur sur la base des cours mondiaux.

En attendant que le rapprochement des prix des produits de base et la réglementation de la concurrence dans le cadre de la P.A.C. apporte une solution à ses problèmes, la taxe compensatoire s'applique aux produits figurant sur une liste arrêtée par le Conseil dans la mesure où les industries productrices de ces marchandises sont mises en danger par les disparités de prix des produits de base.

Section IV

Les règlements afférents aux produits (9)

1° Le règlement sur l'organisation commune du marché des céréales

Le règlement n° 19, adopté par le Conseil des ministres de la C.E.E. le 14 janvier 1962, intéresse l'ensemble des céréales, à l'exception du riz qui fera l'objet d'un règlement particulier (10).

Le règlement céréalier, qui est entré en application le 30 juillet 1962, établit les lignes directrices de l'harmonisation des politiques céréalières des six pays, avec comme objectif l'institution, au plus tard le 1er janvier 1970 (terme de la période transitoire) d'un marché communautaire ayant toutes les caractéristiques d'un marché intérieur.

(9) Cf. *supra*, référence aux études publiées sur les Accords de Bruxelles, p. 77.
(10) Cf. *infra* : Analyse des décisions du 23 décembre 1963, p. 125.

Ces lignes directrices intéressent le régime des prix, le régime des échanges, les interventions sur le marché et la responsabilité communautaire.

a) Le régime des prix

Ils doivent se former librement sur le marché, mais dans des limites prédéterminées.

Prix indicatifs.

Chaque Etat membre, durant la période transitoire (et la Communauté par la suite), fixe :

— *un prix indicatif de base* qui est un prix au stade d'achat du commerce de gros valable dans le centre de la zone la plus déficitaire pour la céréale considérée (11) ;

— *un prix indicatif dans la zone la plus excédentaires* ;

— éventuellement, des *prix indicatifs régionaux dérivés* pour les autres zones.

Les Etats membres déterminent le prix indicatif de base à l'intérieur d'une fourchette (prix maximum et prix minimum) que la Commission réduira peu à peu pour tendre à la fin de la période transitoire vers le prix indicatif communautaire qui sera alors déterminé par la Commission. Ce *prix indicatif de base n'est pas, en principe, un prix maximum* : il ne représente qu'un jalon autour duquel s'établit le prix de marché.

Si l'écart des prix constatés sur les marchés des différentes régions dépasse 5 % du prix indicatif de base, les Etats membres déterminent des prix indicatifs dérivés régionaux.

Pour tenir compte des frais de stockage, une majoration mensuelle des prix indicatifs est prévue.

Prix d'intervention.

C'est la limite inférieure que peuvent atteindre les prix de marché dans un centre de commercialisation déterminé. Les organismes d'intervention ont l'obligation d'acheter à ce prix les céréales indigènes offertes par les producteurs. Les prix d'intervention sont égaux aux prix indicatifs diminués d'un pourcentage fixe déterminé entre 5 et 10 % par chaque Etat membre (12).

Prix de seuil.

Le prix de seuil est le prix minimum auquel les céréales peuvent pénétrer sur le marché d'un pays membre. Il existe un prix de seuil vis-à-vis des pays tiers et un prix de seuil vis-à-vis des pays partenaires, celui-ci étant inférieur au premier : c'est la concrétisation de l'idée de préférence européenne.

(11) En France, le prix indicatif de base est fixé à Marseille, pour le blé tendre et l'orge, et à Dunkerque pour le maïs. Le prix indicatif dérivé est fixé à Chartres pour le blé et l'orge et à Chateaudun pour le maïs.

(12) En France, le prix d'intervention pour le blé a été fixé à un niveau inférieur de 9,4 % au prix indicatif dérivé pour la campagne 1962-1963.

Le prix de seuil est, en somme, destiné à permettre que le prix indicatif de base puisse être effectivement respecté dans un Etat membre importateur. On détermine donc pour le calcul du prélèvement ce prix de seuil qui est égal au prix indicatif de base, diminué des frais de transport et de commercialisation du centre de commercialisation de la zone la plus déficitaire à la frontière.

Rapprochement des prix (13).

Le Conseil devait arrêter chaque année, sur proposition de la commission, les mesures nécessaires au rapprochement des prix en fonction de critères qui devaient être déterminées avant le 1er septembre 1962 et tenir compte des objectifs de la politique agricole commune définis par l'article 39 du Traité et de l'opportunité de promouvoir une spécialisation conforme aux structures économiques et aux conditions naturelles internes de la Communauté.

b) Le régime des échanges

Des prélèvements variables destinés à compenser les écarts de prix remplacent toutes les formes de protection nationale existantes.

Prélèvement intracommunautaire

Le montant du prélèvement intracommunautaire est égal à la différence entre :

— le prix du produit en provenance de l'Etat membre exportateur, rendu franco-frontière de l'Etat membre importateur ;

— et le prix de seuil de l'Etat membre importateur,

cette différence étant diminuée d'un montant forfaitaire destiné à assurer la préférence communautaire.

Le prélèvement intracommunautaire est perçu par l'Etat membre importateur qui en dispose. Il diminue progressivement en fonction du rapprochement des prix des céréales. Il disparaît donc, au plus tard à la fin de la période transitoire.

Prélèvement à l'égard des pays tiers.

Perçu à l'importation en provenance des pays tiers par l'Etat membre importateur, le montant du prélèvement envers les pays tiers est égal à la différence entre le prix C.A.F. du produit établi à partir des possibilités d'achat les plus favorables sur le marché mondial et le prix de seuil de l'Etat membre importateur.

Les ressources ainsi recueillies doivent alimenter progressivement, à partir de 1963-1964, le Fonds européen d'orientation et de garantie.

A mesure que les prix des Etats membres se rapprocheront, les prélèvements envers les pays tiers tiendront à s'égaliser. A l'issue de la période transitoire, il n'y aura plus qu'un prélèvement unique

(13) Cf. 2e Partie, chapitre II, page 133.

pour tous les Etats membres envers les pays tiers, pour chaque céréale.

— *Clauses de sauvegarde.*

Ne concernant que l'adaptation du prix de la marchandise importée sans jouer sur les quantités, les prélèvements ne peuvent, en principe, suffire à assurer la stabilisation des prix intérieurs. La faculté est donc laissée aux Etats membres, pendant la période transitoire, d'appliquer les clauses de sauvegarde au cas où leur marché subirait ou serait menacé de subir des perturbations graves du fait des importations en provenance des pays tiers ou des pays partenaires.

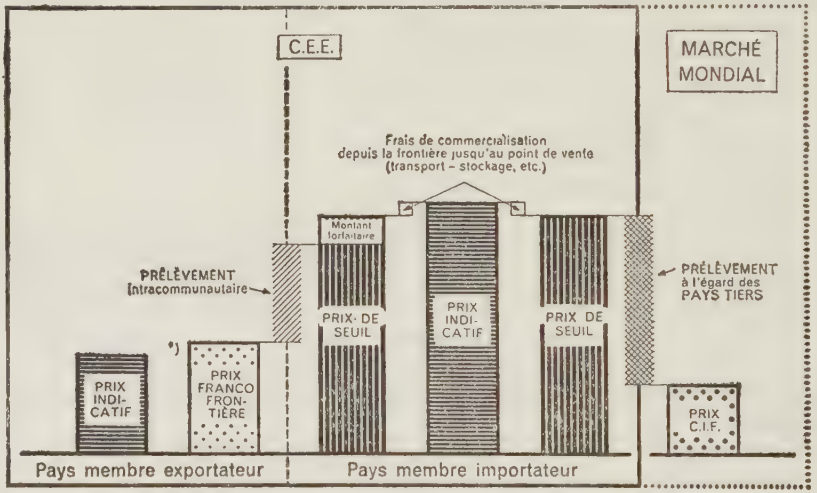
Régime d'exportation.

Avant l'entrée en vigueur du règlement céréalier, lorsque la France réalisait une exportation tant à destination de ses partenaires que des pays tiers, elle était dans l'obligation d'accorder une subvention pour ramener le prix des céréales françaises au niveau du prix mondial.

Depuis l'entrée en vigueur du règlement céréalier communautaire, nos exportations vers les pays du Marché Commun se font aux prix français.

GRAPHIQUE N° 2

Schéma du système des prélèvements pour les céréales (14)



*) Le prix franco frontière peut se situer selon le prix du marché et les frais de commercialisation jusqu'au point de vente soit au-dessus soit au-dessous du prix indicatif du pays membre exportateur

(14) Le schéma que nous reproduisons ici figure en annexe V du rapport de la Commission de la C.E.E. (juil. 1962) « La première étape du Marché Commun ».

En ce qui concerne les exportations vers les pays tiers, les subventions ou « restitutions » nécessaires seront progressivement prises en charge par le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie (F.E.O.G.A.).

Le règlement céréalier se caractérise, en définitive, par les dispositions essentielles suivantes :

— mise en œuvre d'un nouveau régime de prix pour les transactions intérieures. Le prix d'intervention que l'on peut comparer au prix minimum garanti antérieurement en vigueur n'est plus fixé au stade « culture », mais au stade « commerce de gros », c'est-à-dire, pour notre pays, au stade de « sortie organisme stockeur » ;

— rapprochement progressif des prix dans les six pays ;

— nouveau régime de protection contre les importations qui se traduit par un réajustement du prix des céréales importées mais n'intéresse plus les quantités, sauf application de la clause de sauvegarde ;

— préférence communautaire, grâce à la différenciation des prix de seuil applicables aux partenaires et aux pays tiers ;

— prise en charge communautaire progressive des excédents par la participation du F.E.O.G.A. aux restitutions (15).

2° Le règlement concernant la viande de porc

Le règlement n° 10 concernant les porcs vivants, les viandes porcines et les produits dérivés repose sur trois principes essentiels :

(15) *Cas concrets d'application du système des prélèvements pour les céréales.*
Premier exemple : Prélèvement à l'égard des pays tiers.

1. Prix C.A.F. rendu port français d'un quintal de blé ..... 31,60 F.
2. Prix de seuil ..... 47,97 F.
3. Prélèvement théorique (ligne 2 — ligne 1) ..... 16,37 F.

Le prix C.A.F. en France n'est pas forcément le plus favorable pour la C.E.E. Dans ce cas, l'importation ne peut avoir lieu, le prélèvement étant trop fort. Ainsi, dans l'exemple choisi, si le prélèvement réel fixé au *Journal officiel* était supérieur au prélèvement théorique (prix C.A.F. en France moins prix de seuil), l'importation ne pourrait avoir lieu. L'égalité entre les deux prélèvements montrerait que l'offre est au meilleur cours.

Deuxième exemple : Prélèvement intracommunautaire.

Pour des céréales exportées par la France, le prélèvement opéré par le pays-membre importateur, l'Allemagne par exemple, est égal à la différence entre le prix français rendu franco-frontière et le prix de seuil allemand, diminué du montant forfaitaire.

1. Prix français rendu franco-frontière ..... 46,68 F.
2. Prix de seuil allemand ..... 60,85 F.
3. Montant forfaitaire ..... 0,49 F.
4. Prélèvement théorique 2-3-1 ..... 13,68 F.
5. Prélèvement allemand officiel ..... 13,68 F.

Dans ce cas, le prélèvement est exactement calculé en fonction du prix franco frontière français. Ce prix franco frontière est calculé par la Commission européenne en fonction des éléments donnés par l'O.N.I.C.

— les prélèvements,
— les prix d'écluse,
— les restitutions.

a) Les prélèvements

— *Le prélèvement intracommunautaire.*

Il comporte un élément compensant l'incidence sur les coûts d'alimentation de la différence des prix des céréales secondaires entre les Etats membres et un élément fixe compensant les autres disparités. Le montant de ce prélèvement doit couvrir la différence des prix entre l'Etat importateur et l'Etat exportateur. Il sera réduit graduellement à partir de la deuxième année : l'élément « coût d'alimentation » est diminué en fonction du rapprochement des prix des céréales, l'élément relatif aux disparités est réduit de 1/6e chaque année.

— *Le prélèvement à l'égard des pays tiers.*

Il se compose de trois éléments :

— le premier est égal au prélèvement fixé vis-à-vis de l'Etat membre qui a le prix du porc le plus bas ;

— le second couvre l'écart entre le prix des céréales dans cet Etat et le prix mondial ;

— le troisième, égal à un pourcentage de la moyenne des prix d'importation dans la C.E.E., est l'équivalent d'un droit de douane et est destiné à assurer la préférence communautaire.

Au cours de la période précédant le stade du marché unique, ce prélèvement évolue de la manière suivante :

— le premier élément est progressivement réduit selon le même rythme que le prélèvement intra-communautaire ;

— le second élément qui a un caractère permanent varie en fonction du rapport existant entre les prix des céréales sur le marché mondial et dans le pays qui a le prix de référence de viande porcine le plus bas ;

— le troisième élément croît régulièrement de 2 en 2 % jusqu'à 7 % au stade final.

b) Les prix d'écluse

Un prix d'écluse uniforme pour la C.E.E. est fixé sur proposition de la Commission. Il est destiné à éviter les perturbations que pourraient provoquer sur les marchés des offres en provenance des pays tiers, faites à des prix anormaux. Il a un caractère permanent. Son niveau est revisé tous les trois mois. Lorsque le prix d'offre à l'importation tombe au-dessous du prix d'écluse, le montant du prélèvement perçu à l'importation des pays tiers doit être majoré de la différence entre le prix d'offre à l'importation et le prix d'écluse.

Un prix d'écluse existe également pour les échanges intracommunautaires. Il se calcule en ajoutant au prix d'écluse envers les pays tiers les deux premiers éléments du prélèvement applicable à ces pays. Il disparaît au stade du marché unique.

c) Les restitutions à l'exportation

Les restitutions destinées à compenser la différence de prix entre les différents pays s'appliquent à l'exportation de la viande de porc. Elles sont possibles tant à l'égard des pays tiers qu'entre les Etats membres.

d) Les interventions

Lorsqu'un Etat membre est amené à intervenir sur son marché par des mesures propres à atténuer une baisse importante des cours, il doit en référer préalablement à la Commission.

Dans les quatre ans suivant l'entrée en vigueur du Règlement, la Commission définira l'opportunité de mesures communautaires d'intervention sur le marché et les modalités selon lesquelles ces interventions seront effectuées au stade du marché unique.

3° Le règlement concernant les œufs et volailles

Pour les œufs et volailles qui sont également des produits de transformation des céréales, l'organisation des marchés définie par les Règlements n°s 21 et 22 est très proche de celle de la viande de porc. Afin de protéger le Marché Commun contre les offres en provenance des pays tiers, faites à des prix anormalement bas, un *prix d'écluse* uniforme pour la Communauté sera fixé en tenant compte des prix des céréales fourragères sur le marché mondial ainsi que d'un coefficient de transformation.

Quant au système des *prélèvements*, il fonctionnera d'une manière très voisine de celui de la viande de porc. Il comportera, pour les échanges *intra-communautaires*, un premier élément correspondant à la différence des coûts de l'alimentation et un second élément fondé sur les droits de douane actuellement appliqués aux divers produits.

Le prélèvement envers les pays tiers comportera un troisième élément correspondant à 2 % de la moyenne des prix d'importation en provenance des pays tiers au cours de l'année précédente. Au cours des années suivantes, ce pourcentage sera porté annuellement à 3, 4, 5, 6, 6,5, et 7.

Deux aspects de l'organisation des marchés dans le secteur des œufs et volailles restent préoccupants :

— le régime des aides à l'exportation ;

— la politique à l'égard des pays tiers dont les exportations vers

la C.E.E., essentiellement vers l'Allemagne, font courir de graves dangers à la production avicole européenne (16).

4° Le règlement concernant le marché des fruits et légumes

Le règlement n° 23 concernant les fruits et légumes s'attache plus à la coordination des dispositions nationales d'organisation de marché qu'à la mise en œuvre d'une organisation communautaire de celui-ci.

Le rapprochement progressif des prix et la libéralisation du commerce intra-communautaire ne sont conditionnés ni par des fixations de prix, ni même par un système de prélèvement, mais uniquement par l'instauration de règles communes en matière de concurrence notamment pour le **contrôle de la qualité.** Quant à la protection vis-à-vis des pays tiers, elle est assurée par un droit de douane.

Normalisation.

La disposition essentielle de ce règlement intéresse la normalisation ; elle a pour objet :

— de retirer progressivement du marché des produits de médiocre qualité ;

— de ne mettre en concurrence sur le marché que des produits de qualité comparable.

La normalisation est obligatoire aussi bien pour les produits nationaux que pour les produits importés en provenance des Etats membres et des pays tiers.

Depuis l'entrée en vigueur du règlement, une vingtaine de produits pour lesquels des normes ont été fixées par les instances communautaires, ne peuvent plus faire l'objet d'échanges intra-communautaires ou ne peuvent plus être importés des pays tiers que s'ils satisfont à ces normes (17). Le 1er janvier 1968, tous les produits commercialisés devront être normalisés.

Le Conseil devait arrêter, avant le 1er janvier 1964, les règles communautaires concernant le fonctionnement des marchés et les transactions commerciales applicables dans les six pays (18).

Régime des échanges avec les pays partenaires.

Les droits de douane entre les Six diminuent progressivement pour être supprimés au plus tard le 1er janvier 1970.

Les restrictions quantitatives aux importations et les mesures d'effet équivalent sont progressivement supprimées :

(16) Affaire des exportations de poulets des Etats-Unis vers la C.E.E.

(17) Les produits classés en application des dispositions du présent règlement pour lesquels des normes communautaires de qualité ont été définies sont au nombre de vingt et un : choux fleurs, laitues, chicorées frisées et scaroles, oignons, tomates, épinards, chicorée Witloof, pois, haricots, carottes, artichauts, pommes, poires, abricots, pêches, prunes, oranges, mandarines et clémentines, citrons, raisins de table, cerises, fraises.

(18) Cf. Analyse des Accords du 15 décembre 1964, p. 148.

— pour les produits classés en qualité « extra » au plus tard lors de l'entrée en vigueur du Règlement (30 juillet 1962) ;

— pour les produits classés en « qualité I » au plus tard le 1er janvier 1964 ;

— pour les produits classés en « qualité II » au plus tard le 1er janvier 1966.

Les Etats membres conservent toutefois, durant la période transitoire, la possibilité d'appliquer des clauses de sauvegarde, mais l'application de ces mesures est subordonnée à l'accord des instances communautaires ; elle ne peut intervenir qu'en cas de menace grave pour le marché du pays considéré.

Toute clause de sauvegarde appliquée envers un pays partenaire est simultanément appliquée envers les pays tiers.

La Commission doit examiner avec les Etats membres le régime des aides (ex. aides du F.O.R.M.A. pour l'exportation). Les aides qui faussent la concurrence au sein du Marché Commun seront supprimées (19).

Régime des échanges avec les pays tiers.

Le Conseil doit décider de la coordination des régimes d'importation appliquée par chaque Etat membre vis-à-vis des pays tiers. Le tarif douanier commun doit être progressivement mis en place et sera intégralement appliqué le 1er janvier 1970 au plus tard.

Le Comité de gestion devra déterminer des prix de référence valables pour les six pays, calculés sur la base des cours moyens sur les marchés de production de la Communauté ayant les cours les plus bas.

Si le prix d'un produit importé des pays tiers est inférieur à ce prix de référence, les importations peuvent être suspendues ou frappées d'une taxe s'ajoutant au droit de douane, taxe d'un montant uniforme perçue à l'entrée par tous les Etats membres.

On observera que le caractère « libéral » des différents règlements adoptés le 14 janvier est particulièrement marqué dans le secteur des fruits et légumes.

D'une part, l'organisation communautaire du marché n'est pas définie.

D'autre part, le calcul du prix de référence sur la base du niveau de prix le plus bas de la Communauté laisse peser quelques doutes quant à l'efficacité de la protection du marché contre les importations en provenance des pays tiers.

5° Le Règlement concernant le marché du vin

Le Règlement n° 24 portant établissement graduel d'une organisation commune du marché dans le domaine viti-vinicole est conçu

(19) De cette disposition a surgi l'« Affaire dite des fruits et légumes » qui a opposé la Commission de la C.E.E. au Gouvernement français au cours de l'été 1963.

avec le souci de rechercher une stabilisation des marchés et des prix par une adaptation des ressources aux besoins liée à une politique de qualité. Ses dispositions s'inspirent essentiellement de la nécessité de pouvoir disposer dès que possible d'une documentation statistique permettant de connaître l'importance et la qualité du vignoble de la Communauté ainsi que le volume des ressources disponibles en regard des besoins.

De ce fait, le règlement prévoit notamment:

— l'établissement d'un cadastre viticole avant le 30 juin 1963 (20) ;

— l'instauration d'un régime de déclaration des récoltes et des stocks ;

— l'établissement, chaque année, d'un bilan prévisionnel ;

— l'adoption, avant le 1er janvier 1963, d'une réglementation communautaire des vins dits de « qualité » produits dans des régions déterminées.

Enfin, le règlement est accompagné d'une décision d'ouverture de contingents qui fixe les quantités de vins admises aux échanges en ce qui concerne l'Allemagne fédérale, la France et l'Italie (21).

Les dispositions arrêtées concernant le marché du vin n'ont encore à beaucoup d'égards que le caractère de dispositions préliminaires, voire d'une simple négociation commerciale. Le problème fondamental dans ce domaine, celui de l'harmonisation des législations viti-vinicoles entre les Six pays et essentiellement entre la France et l'Italie, reste en effet entier.

6° Décisions concernant les autres produits

Le Conseil des ministres avait enfin adopté, le 16 janvier 1962, deux résolutions fixant, pour la viande de bœuf et le sucre d'une part, pour les produits laitiers d'autre part, le calendrier des propositions à établir par la Commission, des décisions à prendre par le Conseil et de la mise en vigueur des règlements.

— Viande bovine	1er mai 1962 ; 31 juillet 1962 ; 1er novembre 1962.
— Sucre	15 juillet 1962 ; 1er novembre 1962 ; 1er janvier 1963.
— Produits laitiers	1er mai 1962 ; 31 juillet 1962 ; 1er novembre 1962.

(20) A la demande de certains Etats membres, notamment de l'Italie, le Conseil des ministres de la C.E.E. a décidé de reporter au 31 décembre 1964 la date limite pour l'établissement du cadastre viticole.

(21) Ces quantités étaient pour 1962, les suivantes :

— 1.200.000 hl, pour l'Allemagne, dont 400.000 hl. de vins de base pour mousseux et 800.000 hl. de vins de table ;

— 150.000 hl. de vins de qualité (V.Q.R.D.) tant pour la France que pour l'Italie.

Les négociations relatives à ces règlements se sont poursuivies entre les Six sur la base des propositions faites par la Commission.

Les difficultés rencontrées ont conduit à reporter la date d'entrée en vigueur de ces règlements successivement au 1er avril 1963, puis au 1er avril 1964.

Les problèmes posés tant par l'application des règlements adoptés le 14 janvier 1962 que par l'élaboration des règlements en suspens seront examinés dans le chapitre suivant consacré au développement de la politique agricole commune.

* * *

Chapitre II

Le développement de la politique agricole commune

S'ils constituent une étape importante dans l'élaboration d'une politique agricole commune, les règlements adoptés le 14 janvier 1962 par le Conseil des ministres des Six sont loin d'avoir réglé tous les problèmes et de constituer ce Code agricole européen nécessaire à la fusion progressive des économies agricoles des pays membres.

Il importait d'une part d'assurer le démarrage des règlements déjà adoptés, ce qui impliquait la mise au point des textes d'application nécessaires à ce délicat passage des réglementations nationales à une réglementation européenne. Il importait d'autre part de poursuivre l'élaboration des règlements en suspens, pour lesquels un calendrier avait été fixé, de telle sorte que la réglementation communautaire couvre les principaux secteurs de la production agricole des Six. Il fallait, enfin, aller au delà d'une organisation commune des marchés purement formelle et, par conséquent :

— *s'attaquer au redoutable problème de la politique commune des prix agricoles étroitement liée à l'établissement d'un marché unique* ;

— *supprimer les mesures de protection des marchés nationaux qui risquaient de fausser les conditions de la concurrence* ;

— *mettre en œuvre la responsabilité financière commune pour le soutien des marchés agricoles* ;

— *amorcer une coordination des politiques nationales d'amélioration des structures agricoles* ;

— *envisager enfin la définition d'une politique économique et agricole à long terme, fondée sur des objectifs fixés à l'échelle de la Communauté.*

Ce sont là des tâches essentielles que définissait l'Exécutif du

Marché Commun dans le programme d'artion qu'il avait élaboré pour la seconde étape de la période transitoire (1962-1965).

Cependant, le développement escompté du Marché Commun et de la politique agricole commune, qui aurait dû, logiquement, trouver un nouvel élan après l'accord du 14 janvier 1962, n'a pas répondu à l'attente. Il a d'abord été freiné par le déroulement de la négociation avec la Grande-Bretagne, certains de nos partenaires (Allemands et Hollandais) redoutant que de nouveaux progrès dans la voie d'une règlementation communautaire ne viennent encore ajouter aux difficultés de la négociation. La « dynamique européenne » a ensuite été pratiquement « bloquée » par la suspension de cette négociation (29 janvier 1963) qui a ébranlé la solidarité entre les Six partenaires. La volonté politique d'aboutir, sans laquelle bien des difficultés techniques ne sauraient être surmontées, a fait soudainement défaut.

Dans le même temps, les Etats-Unis, inquiets des incidences possibles sur leurs exportations de la nouvelle réglementation agricole européenne et notamment du système des prélèvements, ont accentué leurs attaques contre les fondements mêmes de la politique agricole commune, ce qui ne pouvait que renforcer les tendances libre-échangistes de certains de nos partenaires.

Venant après la rupture des négociations avec la Grande-Bretagne, la pression américaine n'a pas manqué de peser très sérieusement sur les conditions du développement du Marché Commun.

Ainsi, les problèmes posés par les relations extérieures de la C.E.E. expliquent-ils pour une large part les difficultés rencontrées dans son organisation interne, singulièrement dans le développement de sa politique agricole commune. Il existe désormais une étroite corrélation entre ces deux séries de problèmes. Ceci explique la stagnation de la construction européenne entre le « bond en avant » de janvier 1962 et les accords de décembre 1963.

C'est du moins ce qui résulte de l'examen du développement interne de la politique agricole commune et des problèmes qu'il soulève. On examinera successivement :

— le programme d'action du Marché Commun pour la seconde étape de la période transitoire :

— le bilan de l'application des premiers règlements communautaires ;

— l'élaboration des règlements en suspens (viande bovine, produits laitiers, riz) et les « décisions du Conseil du 23 décembre 1963 ».

— le rapprochement des prix et les « décisions du Conseil du 15 décembre 1964 ».

— la coordination des politiques nationales d'amélioration des structures agricoles.

Envisageant enfin les incidences de la P.A.C. sur notre propre politique agricole, nous serons conduits à nous interroger sur les problèmes posés par l'édification de l'Europe agricole et à sou-

ligner la nécessité de définir une doctrine et des objectifs à long terme de la P.A.C. dans le cadre d'une planification agricole souple ou, si l'on veut, d'une programmation à l'échelle de la C.E.E.

*
* *

Section I

Le programme d'action du Marché Commun (1962-1965) (1)

Considérant qu'une partie importante des politiques nationales, dans le domaine économique et social, est nécessairement touchée par le processus irréversible de l'intégration européenne, le programme d'action défini par la Commission de la C.E.E. répond aux fins suivantes :

— la première étape de la période transitoire du Marché Commun ayant été avant tout celle de la mise en place progressive de l'*Union douanière*, la deuxième étape doit être celle de l'*Union économique*, c'est-à-dire de la fusion progressive des politiques économiques, financières et monétaires des Etats membres. Il s'agit donc de donner *une ligne directrice* à la poursuite du développement de la Communauté;

— des négociations importantes étant en cours pour l'élargissement de la Communauté, soit par adhésion, soit par association, il est nécessaire que les Pays qui désirent se joindre à la Communauté sachent dans quel esprit l'Exécutif du Marché Commun entend poursuivre son œuvre ;

— enfin le Marché Commun doit se consolider pour aborder plus aisément les futures négociations avec les Etats-Unis à la suite de l'adoption du « Trade Expansion Act » par le Congrès américain.

1° Les objectifs généraux

Ce programme d'action qui constitue le plus important document depuis la naissance du Marché Commun porte essentiellement sur les points suivants : union douanière accélérée, politique économique commune, union monétaire européenne, politique sociale commune.

(1) Analyse du « Mémorandum de la Commission sur le programme d'action de a Communauté pendant la deuxième étape ». Octobre 1962.

a) Accélération de l'Union douanière

1° Selon le programme d'action, *l'Union douanière devrait être complète le 1er janvier 1967*, soit trois ans plus tôt que prévu.

A cette date devraient dont être réalisées :

— l'élimination complète des droits de douane intérieurs ;

— la mise en place définitive du tarif extérieur commun, dont le deuxième rapprochement, réalisé le 1er juillet 1963, aboutit à la réduction des deux tiers de l'écart entre les tarifs nationaux et le tarif extérieur commun.

2° La suppression des entraves douanières devra s'accompagner de la *suppression des barrières fiscales* qui constituent un sérieux obstacle à la libre circulation des marchandises.

Actuellement, lorsqu'une marchandise passe une frontière, elle est dégrevée des impôts indirects du pays d'où elle vient puis chargée des impôts indirects du pays dans lequel elle entre.

Pour supprimer cette barrière fiscale qui peut fausser la concurrence, l'Exécutif européen propose *l'unification progressive des systèmes de taxation indirecte dans les six pays de la C.E.E.* (2).

3° Enfin, la libération des mouvements de capitaux devra être amplifiée.

b) Politique économique commune

Le but du Marché Commun est plus vaste que la simple suppression des entraves à la circulation des marchandises, des hommes et des capitaux.

Il tend à réaliser une véritable « Union européenne » grâce à une politique économique commune et cela pour deux raisons essentielles :

— dans chacun des six pays, l'Etat contrôle une part importante des investissements (30 à 50 % suivant les pays) et influence, de ce fait, une large part de la vie économique. La coordination des différentes actions de l'Etat est donc indispensable à la réalisation de l'union de l'Europe ;

— compte tenu de ses responsabilités accrues dans la vie économique l'Etat est conduit à intervenir de plus en plus, notamment en cas de crise. Or, avec l'établissement de l'Union douanière, c'est-à-dire de la suppression des frontières, chacun des six Etats perd progressivement une partie importante de ses pouvoirs d'intervention. Il faut donc que les interventions indispensables se fassent sur le plan européen et soient le fait d'une autorité européenne.

Dépassant les domaines prévus par le Traité de Rome (politiques

(2) Par « Avis » du 3 juin 1964 (*J.O.C.E.*, du 13 juill., 1964), la Commission a soumis au Conseil une proposition de directive en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires.

communes pour l'agriculture et les transports), l'Exécutif du Marché Commun est donc amené à proposer un ensemble de mesures visant à unifier l'action des six Etats dans le domaine économique.

Ces mesures tendent à l'établissement progressif :

— d'un budget économique,

— d'une programmation européenne.

1° *Un budget économique.*

Une première série de mesures tend à perfectionner les budgets prévisionnels nationaux qui prévoient l'évolution de l'économie pour l'année suivante jusqu'au point d'en faire un budget économique pour l'ensemble de la C.E.E.

L'objectif est d'élaborer une politique conjoncturelle communautaire où viendront s'amalgamer les politiques nationales. A cette fin est envisagée la confrontation annuelle des budgets économiques prévisionnels des six Pays et la confrontation des budgets de chaque Etat (3).

2° *Une programmation européenne* (4).

Considérant que le développement du Marché Commun ne saurait se suffire d'une politique harmonisée à court terme et qu'elle implique une politique d'expansion à long terme, l'Exécutif européen préconise l'établissement d'une « programmation européenne » portant sur plusieurs années. Il ne s'agit pas d'un plan autoritaire mais d'un programme indicatif, du type du plan français, fondé sur des objectifs acceptés en commun par toutes les grandes forces économiques de la Communauté.

Loin de contredire l'impératif de la concurrence qui est celui du Marché Commun, cette programmation en serait le complément nécessaire. Si le Marché Commun doit assurer la concurrence au niveau des entreprises, la programmation se situe au niveau des Etats et doit guider les interventions de la puissance publique.

En outre, ce programme doit :

— *éclairer les décisions nationales et communautaires,* dont l'effet ne se produit qu'après un certain délai (travaux d'infrastructure par exemple) ;

— *être l'instrument indispensable d'une répartition rationnelle des ressources financières* limitées dont dispose la puissance publique ;

— *constituer un guide nécessaire pour les plans ou programmes* qu'un nombre croissant de pays membres établissent ou veulent établir;

— *donner une perspective globale pour l'économie communau-*

(3) C'est ainsi que la confrontation des budgets pour 1964 a conduit le Gouvernement français, sur la recommandation de l'Exécutif européen, à réduire le montant de « l'impasse budgétaire ».

(4) Voir « le programme de politique économique à moyen terme », p. 160.

taire sans laquelle il ne serait pas possible de mettre efficacement en œuvre les politiques communes en matière d'agriculture, de transport ou d'énergie.

Pratiquement, l'Exécutif du Marché Commun propose :

— *dans une première phase, de confronter les plans, programmes ou prévisions à long terme des Six Pays*, afin de rendre cohérentes les politiques nationales à long terme et les différentes actions communautaires ;

— *dans une deuxième phase, d'établir un programme communautaire pour la période 1964-1968* qui définira nettement le cours désirable et possible de l'activité économique communautaire pour cette période, la prévision à long terme des recettes et des dépenses de l'Etat, la répartition probable et souhaitable du produit national brut entre les grands secteurs de l'activité communautaire, un bilan prévisionnel de l'offre et de la demande de main-d'œuvre.

c) *Union monétaire*

Les actions préconisées par l'Exécutif européen tendent à acheminer la Communauté vers la création d'un centre unique de politique économique. Toutefois, cette unification serait incomplète sans l'adoption d'une politique monétaire commune aux Six pays :

— *d'une part, parce que la monnaie est l'instrument de la politique économique* : la politique monétaire joue un rôle important dans l'équilibre général de l'économie, ne serait-ce qu'en permettant de freiner le mouvement d'une économie menacée par l'inflation ;

— *d'autre part, parce que le Marché Commun est inconcevable sans taux de change fixe* : au fur et à mesure que l'union douanière se réalise, les modifications du taux de change entre les pays de la Communauté deviennent de plus en plus inconcevables. En effet, dans un Marché Commun où marchandises et capitaux circulent librement, une modification du taux de change pratiquée par un Etat membre provoquerait des bouleversements si profonds dans les échanges de pays que ne protègerait plus aucune barrière douanière et entraînerait des changements si brusques dans les prix agricoles en raison du prix d'intervention communautaire garanti pour les céréales et les produits agricoles de base, que le Marché Commun lui-même se trouverait mis en cause. En d'autres termes, le Marché Commun exige une garantie quant à la fixité du taux de change. *Mais le jour où les taux de changes sont fixes, ceci signifie qu'il y a union monétaire* ;

— *enfin, parce que le Marché Commun est lié au système monétaire mondial* et que sa cohésion risquerait d'être affectée par des troubles internationaux. La Communauté pourra agir d'autant plus efficacement sur le plan de la coopération monétaire internationale qu'elle le fera comme une unité et qu'existera une monnaie de réserve européenne.

Pour cet ensemble de raisons, l'Exécutif du Marché Commun propose la réalisation progressive d'une union monétaire qui con-

duira à la *création d'une monnaie de réserve commune aux pays de la C.E.E. et à un système bancaire de type fédéral,* objectifs à atteindre pour la fin de la période transitoire, c'est-à-dire en 1970.

d) Politique sociale commune

L'objectif essentiel du Marché Commun est l'amélioration la plus rapide possible du niveau de vie des Européens. Si ce but doit être atteint par la politique économique, la Communauté ne doit pas, pour autant, négliger les initiatives de caractère social qui peuvent permettre de s'en approcher.

Le programme d'action du Marché Commun propose quatre sortes de mesures concernant : le développement de la libre circulation des travailleurs, la politique de l'emploi et de la formation professionnelle, l'égalisation des conditions de vie et de travail dans le progrès (harmonisation des régimes de sécurité sociale et des législations en matière de durée du travail), l'harmonisation des politiques de salaires.

* * *

2° Les objectifs agricoles

En proposant ce programme d'action, l'Exécutif européen semble conscient des retards de l'Union économique par rapport à l'Union douanière. Un tel décalage, s'il devait se prolonger risquerait de compromettre les résultats déjà acquis dans le domaine du désarmement douanier. Cette constatation conduit naturellement la Commission de la C.E.E. à mettre l'accent sur les problèmes agricoles qui jouent, du fait de leur nature même, un rôle de premier plan dans la réalisation de l'Union économique européenne. L'action assignée aux organismes communautaires porte sur six points principaux (5).

1° *Les organisations communes de marché.*

Le programme d'action prévoyait le développement rapide des accords signés le 14 janvier 1962 sur l'organisation des marchés. Après les marchés des produits laitiers, de la viande de bœuf et du riz qui devaient normalement être organisés au printemps 1963, l'Exécutif européen fera des propositions en vue d'une organisation commune pour les autres produits et notamment pour *le sucre, les pommes de terre, les huiles et graisses, l'alcool, le tabac, les produits horticoles non comestibles.* Il entend également poursui-

(5) On ne fera, pour le moment, que mentionner ces objectifs agricoles, nous réservant de les analyser par la suite en examinant les problèmes posés par le développement interne de la politique agricole commune.

vre une coordination des politiques nationales *en matière forestière* (6).

Après l'achèvement de ces travaux, la production agricole des Six sera régie par des organisations communes de marché à concurrence de 90 %.

2° *La politique commune des prix.*

Dans le domaine de la politique commune des prix, les propositions de la Commission portaient sur :

— les critères de fixation des prix indicatifs,

— le rapprochement des prix des céréales pour la campagne 1963-1964.

3° *L'établissement graduel des conditions concurrentielles non faussées.*

Les mesures de protection des marchés agricoles nationaux devront être supprimées progressivement avant la fin de la période transitoire.

Ceci intéresse en particulier :

— *les aides de l'Etat* pour lesquelles il conviendra d'élaborer une politique commune si elles ne peuvent être supprimées (7) ;

— *la politique des tarifs de transport,* en ce qui concerne le transport de produits agricoles et les moyens de production agricole ;

(6) Rappelons que la forêt couvre 25.400.000 hectares dans la C.E.E., soit 21,6 % de la superficie totale des six Pays. Les surfaces boisées se répartissent de la façon suivante :

Pays	Superficie boisée (en millions d'hectares)	Feuillus en %	Conifères en %
France	11,6	69	31
Allemagne	7,1	31	69
Italie	5,7	80	20
Belgique	0,6	60	40
Pays-Bas	0,3	29	71
Luxembourg	0,1	81	19
Total C.E.E.	25,4		

La production forestière qui atteignait près de 88 millions de mètres cubes en 1960, dont 51,5 millions de bois d'œuvre et d'industrie, est très insuffisante pour faire face aux besoins. Le déficit croissant d'année en année atteignait, en 1961, 29 millions de mètres cubes de bois rond, pour les seuls bois bruts et sciés importés, et plus de 47 millions de mètres cubes en bois rond, si l'on fait entrer en ligne de compte l'équivalent en bois rond des produits fabriqués, pâtes et papiers importés. De plus, les études sur les perspectives d'évolution de la consommation et de la production du bois montrent que ce déficit continuera à s'accroître pendant de nombreuses années.

(7) On sait que certaines aides du F.O.R.M.A. à l'exportation des fruits et légumes ont suscité, au cours de l'été 1963, des critiques de la Commission de la C.E.E. qui a demandé au Gouvernement français d'y renoncer.

— *la fiscalité,* dans la mesure où elle concerne la production et le commerce des produits agricoles et les moyens de production agricole.

4° *La responsabilité financière commune.*

Le développement de la responsabilité financière constitue un des facteurs essentiels de l'intégration. La Commission transmettra au Conseil des propositions concernant les conditions de fonctionnement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

5° *La politique des structures agricoles.*

Dans ce domaine, les mesures prises par les Etats devront être coordonnées, la politique de la Communauté devant s'attacher à faciliter et à diriger les processus d'adaptation des agricultures nationales. La Commission stimulera, dans le cadre de la politique régionale, le développement économique et social des régions rurales défavorisées. Elle présentera des propositions en vue de la création d'un Fonds des structures, notamment pour faciliter l'adaptation aux nouvelles conditions créées par la politique commune et le passage à un marché élargi.

6° *Le rapport annuel.*

Enfin, la Commission présentera, dès 1964, un rapport général sur la situation de l'agriculture et des marchés agricoles. Ce rapport fera notamment apparaître la situation régionale de l'agriculture, le bilan de la production, de la consommation, des échanges extérieurs, l'évolution des prix agricoles et des prix des moyens de production, ainsi que la situation des revenus et des conditions de travail des agriculteurs et des salariés agricoles.

Ce bilan de la situation agricole dans la Communauté servira à l'élaboration des décisions communautaires pour l'application de la politique agricole commune.

*
* *

S'ajoutant au calendrier fixé par les Six en ce qui concerne l'organisation des marchés d'un certain nombre de produits, le programme d'action de l'Exécutif européen avait le mérite de tracer les lignes directrices du développement de la politique agricole commune, de mettre l'accent sur les problèmes essentiels et de proposer des solutions.

En dépassant l'union douanière et en jetant les bases d'une union économique plus étroite dans le secteur agricole, la Commission visait à écarter le risque d'un retard que l'agriculture pouvait prendre dans la réalisation du Marché Commun. L'examen des conditions de développement interne de la P.A.C. depuis les décisions de janvier 1962 jusqu'à celles de décembre 1964 permet de penser que ce risque est désormais écarté ?

Section II

L'application des premiers règlements communautaires

L'étude des développements de la politique agricole commune dans le domaine des marchés revient à apprécier les modalités d'application des Décisions de Bruxelles du 14 janvier 1962. Deux catégories de règlement retiendront particulièrement notre attention : d'une part les règlements par produits, d'autre part le règlement financier. Il convient auparavant de signaler les problèmes de procédure posés par la substitution de la réglementation européenne aux différentes réglementations nationales.

1° Les procédures institutionnelles pour l'application de la P.A.C. : la naissance d'un droit nouveau

En vertu de l'article 189 du Traité, « le règlement a une portée générale : il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout Etat membre ». C'est donc la forme supranationale la plus poussée des interventions communautaires par rapport aux directives, décisions ou recommandations.

Les premières mesures d'application de la P.A.C. correspondent donc d'abord à un transfert important de souveraineté des gouvernements et parlements nationaux au profit du pouvoir communautaire. Ce transfert pose le problème de la répartition des pouvoirs entre le Conseil, la Commission et les Etats membres.

Le Conseil, statuant sur proposition de la Commission doit agir :

— *à l'unanimité,* au cours de la deuxième étape, lorsqu'il s'agit d'un choix politique fondamental tel que la fixation du prix des céréales, les conditions de fonctionnement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole... Toutefois, et c'est un point essentiel, les décisions du Conseil seront prises à la majorité à partir du début de la 3e étape ;

— *à la majorité qualifiée,* lorsqu'il s'agit de compléter ou de préciser un règlement par des critères ou des modalités de portée économique importante.

La Commission, après consultation d'un Comité de Gestion, fixe les critères ou modalités d'application de caractère technique. Elle prend des mesures d'exécution mais aussi, parfois, des mesures importantes lorsqu'elles présentent un caractère d'urgence.

La Commission seule décide des mesures d'urgence moins importantes ou des mesures de simple exécution, par exemple la fixation de prix franco-frontière ou l'autorisation donnée à un Etat membre de diminuer le montant des prélèvements.

En fait, la politique agricole commune impose désormais à la Commission des tâches de gestion analogues à celles d'un ministère européen de l'agriculture.

Les Etats membres, sur les questions où ils sont engagés à agir selon les règlements communautaires, doivent consulter la Commission ou lui notifier leurs décisions.

Selon le sixième rapport général sur l'activité de la Communauté, le Conseil a promulgué, à la suite des règlements et décisions du 14 janvier 1962, 35 autres règlements et l'Exécutif 68, entre avril 1962 et le 31 juillet 1962. Après l'entrée en vigueur du Marché Commun agricole, le Conseil et l'Exécutif ont encore promulgué 79 textes nouveaux entre le 31 juillet 1962 et le 9 avril 1963. Ce nombre imposant de règlements et décisions *crée un droit nouveau, souvent très complexe, obligatoire pour tous les Etats membres et qui se substitue pour une large part aux droits nationaux existants.* La mise en œuvre de cette procédure complexe n'a pas manqué de soulever un certain nombre de difficultés et de conflits qui sont tranchés par la Cour européenne de justice.

En vertu de ce transfert de souveraineté, — et si la politique agricole commune s'affirme — *les instances nationales vont perdre, progressivement, d'ici 1970, leur pouvoir de décision propre en ce qui concerne les principales options qu'implique la conduite d'une politique agricole, notamment en matière de prix, de marchés, de politique commerciale vis-à-vis des pays tiers.*

Désormais, des décisions essentielles sont prises par des organismes communautaires qui exercent ainsi une responsabilité supranationale sans contrôle politique réel.

2° La mise en œuvre des règlements par produits (1962-1963)

Depuis le 30 juillet 1962, la politique agricole commune est entrée dans les faits. Six marchés — céréales, viande de porc, œufs, volaille, fruits et légumes, vins — se trouvent soumis à une réglementation communautaire.

D'une façon générale, ni les craintes ni les espoirs que la mise en œuvre de la politique agricole commune pouvait légitimement susciter ne se sont vérifiés. Le passage des réglementations nationales de marché à la réglementation européenne qui, pour certains pays comme la France, entraînait des modifications particulièrement sensibles, s'est réalisé sans heurt.

« Pour les produits soumis à prélèvements, observe la Commission (8), le remplacement par cette mesure de toute autre mesure de protection et notamment du contingentement s'est effectué sans dommage. Pour l'ensemble des produits la clause de sauvegarde n'a été appliquée qu'une seule fois » (9).

(8) Cf. « Bilan de la première année d'application de la politique agricole commune », présenté par la Commission au Conseil (Nov. 1963).

(9) Pour les raisins de table.

En ce qui concerne les échanges avec les pays tiers, la durée limitée de l'application des règlements ne permet pas de tirer des conclusions définitives. Globalement, on n'a pas constaté une diminution des importations en provenance des pays tiers.

Les échanges intra-communautaires ont diminué pour les céréales au profit des importations en provenance des pays tiers. Pour les produits transformés, on observe une légère progression des échanges intra-communautaires et une baisse des échanges avec les pays tiers. Cette évolution paraît due principalement à l'augmentation de la production interne des Six, notamment de la production allemande.

A. — *Céréales*

La récolte de céréales dans la Communauté a atteint, en 1962-1963, le niveau record de 57 millions de tonnes, soit 6 millions de tonnes de plus que la moyenne des trois années précédentes.

Du fait de la récolte abondante de *blé tendre* en France, la Communauté a été, pour la première fois, exportatrice nette de blé : 350.000 tonnes, alors que pendant les trois années précédentes, elle en avait importé, en moyenne, 2,9 millions de tonnes.

En revanche, les importations nettes de *céréales secondaires* ont atteint 10,1 millions de tonnes en 1962-1963 contre 7,8 millions de tonnes au cours des trois campagnes précédentes et ce, malgré une récolte de céréales secondaires supérieure à la moyenne de ces trois années.

La consommation globale de céréales a fortement augmenté au cours de la campagne 1962-1963. Elle a atteint 66,5 millions de tonnes contre 63,9 l'année précédente.

Les échanges intra-communautaires et notamment les exportations de la France vers ses partenaires déficitaires ont eu tendance à diminuer au profit des importations en provenance des pays tiers.

TABLEAU N° 13

IMPORTATIONS DE TOUTES CÉRÉALES DANS LA C.E.E. (1)
(en 1.000 tonnes)

Provenance	Moyenne 1959/1960 à 1961/1962		1961/1962		1962/1963	
	Quantités	%	Quantités	%	Quantités	%
C.E.E.	1.601	10	1.945	11	1.176	8
Pays tiers	14.027	90	15.883	89	14.331	92
	15.628	100	17.828	100	15.507	100

(1) *Source : Commission de la C.E.E.*

Sans doute cette évolution a-t-elle pour cause certains facteurs particuliers :

— faible demande communautaire de blé et d'orge du fait de l'importance de la récolte et des stocks constitués par les pays importateurs à la veille de l'entrée en vigueur des règlements communautaires ;

— offre communautaire réduite pour le maïs entraînant des achats plus importants de cette céréale auprès des pays tiers ;

— imperfection de certaines dispositions réglementaires : la fixation du prix franco-frontière et la variation trop fréquente et trop rapide du prélèvement entre pays membres ont notamment rendu difficile la réalisation par nos partenaires importateurs des opérations à terme, l'importateur ne sachant quel prélèvement il aurait à payer au moment où l'importation serait effectuée ;

— enfin, le taux des montants forfaitaires (0,50 F par quintal pour le blé) dont étaient diminués les prélèvements s'appliquant aux échanges intra-communautaires de céréales semblait trop faible pour assurer une réelle préférence européenne alors que la responsabilité financière de la Communauté n'était pas encore en jeu.

Si les mécanismes de stabilisation des prix prévus ont démontré leur efficacité alors que la récolte atteignait un niveau record dans la Communauté, il apparaît en définitive que la première année de fonctionnement du marché céréalier commun n'a pas été probante en ce qui concerne le développement des échanges intra-communautaires. Et la question se pose de savoir si la préférence européenne, reconnue sur le plan des principes, peut être effectivement réalisée par les mécanismes qui régissent actuellement le marché céréalier de la Communauté.

Fait plus grave : aucun progrès n'a pu alors être réalisé sur le rapprochement des prix sans lequel il ne saurait y avoir de véritable Marché Commun.

L'importance qui s'attache au problème céréalier fera de ces deux questions — développement des échanges intra-communautaires et rapprochement des prix — un test décisif pour l'avenir de la politique agricole commune.

B. — *Produits transformés*

D'une façon générale, l'évolution d'ensemble des échanges de porcs, œufs et volailles traduit l'évolution qui se dessine pour chaque produit.

La première année d'application du régime communautaire se caractérise par le recul des importations dans les Etats membres, le maintien des échanges intra-communautaires à leur niveau antérieur et la baisse des importations en provenance des pays tiers.

Cette évolution des échanges est influencée essentiellement par l'accroissement de la production dans la Communauté, notamment dans le principal Etat membre importateur : l'Allemagne fédérale.

TABLEAU N° 14

IMPORTATIONS DE PORCS, ŒUFS ET VOLAILLES DANS LA C.E.E.
(en millions d'U.C.)

Provenance	Moyenne 1960/1961 à 1961/1962		1961/1962		1962/1963	
C.E.E.	211	47 %	198	44 %	204	54 %
Pays tiers	239	53 %	247	56 %	174	46 %
	450		445		378	

Sources : Commission de la C.E.E.

Les premiers résultats montrent que les craintes que l'on avait pu avoir quant à l'efficacité du système de protection de la production communautaire n'étaient pas fondées. Celle-ci continue à se développer sans même que la clause de sauvegarde ait dû être appliqué.

Les relations avec les pays tiers restent cependant l'aspect le plus préoccupant des dispositions relatives à l'organisation commune des marchés dans ce secteur. Il faut souligner, à cet égard, la pression exercée par les Etats-Unis sur la Commission de la C.E.E. et le gouvernement allemand afin d'obtenir un abaissement du niveau des prix d'écluse et des prélèvements pour les volailles. Malgré son aspect apparemment mineur, « l'affaire des poulets » retient alors l'attention dans la mesure où elle symbolise l'hostilité des Etats-Unis vis-à-vis de la politique agricole commune, dans la mesure également où, à la veille de la « négociation Kennedy », les Etats-Unis ont fait de cette affaire une question de principe.

C. — *Fruits et légumes*

Dans le secteur des fruits et légumes, on ne saurait parler jusqu'ici d'une organisation commune de marché mais bien plutôt d'une libération progressive des échanges entre les six partenaires.

Les pourcentages représentant les échanges intra-communautaires et les importations en provenance des pays tiers de certains fruits et légumes considérés comme particulièrement représentatifs sont demeurés relativement stables ainsi qu'il ressort du tableau ci-après.

Toutefois l'expérience découlant de cette première période d'application du règlement communautaire n'est pas probante dans la mesure où, pour cette période, la libération des échanges ne portait que sur les fruits et légumes de la catégorie « extra ». Ce n'est, en effet, que depuis le 1er janvier 1964 que la libération des échanges entre les Six ayant été étendue à la catégorie « I », plus de la

TABLEAU N° 15

IMPORTATIONS DE CERTAINS FRUITS ET LÉGUMES DANS LA C.E.E.

		1959/60	1960/61	1961/62	1962/63
Fruits	Quantités (1.000 t.)	1.797	1.656	2.141	2.015
	Echanges intracommunautaires %	39 %	36 %	39 %	36 %
	Importations en provenance des pays tiers %.	61 %	64 %	61 %	64 %
Légumes	Quantités (1.000 t.)	403	321	382	380
	Echanges intracommunautaires %	57 %	60 %	55 %	56 %
	Importations en provenance des pays tiers %.	43 %	40 %	45 %	44 %

Sources : Commission de la C.E.E.

moitié de la production communautaire circule librement. Les seules règles de concurrence définies par le règlement communautaire ne pouvant tenir lieu d'organisation de marchés, il y a tout lieu de redouter de graves perturbations sur le marché des fruits et légumes dans l'hypothèse où la mise en place d'une organisation européenne des marchés des fruits et légumes n'interviendrait pas rapidement (10).

Le conflit qui a opposé la France à la Commission de la C.E.E. au cours de l'été 1963 au sujet des aides du F.O.R.M.A. montre, en effet, combien se trouvent désormais réduits la liberté d'action et le pouvoir d'intervention des Etats sur les marchés.

(10) Rappelons que le Règlement n° 23 avait prévu la mise en place d'une telle organisation avant le 30 juin 1964. Dans cette perspective, la Commission vient de soumettre au Conseil un projet de règlement qui vise à faire participer étroitement les producteurs organisés à la gestion du marché en leur confiant le plus de responsabilité possible dans l'organisation de la production. Selon les promoteurs de ce système calqué sur l'expérience néerlandaise et la récente règlementation française, l'équilibre du marché sera mieux assuré lorsque les producteurs, disciplinés et éduqués, en auront la charge. Toutefois, compte tenu du caractère embryonnaire que revêt dans certains pays membres, l'organisation de la profession, la Commission n'a pas cru pouvoir étendre ce système d'un seul coup à l'ensemble de la Communauté. Aussi le régime projeté revêt-t-il un double aspect. Il prévoit, d'une part, l'institution d'un régime d'intervention géré par les pouvoirs publics, qui reposerait sur un système de trois prix (prix d'orientation, prix d'achat minimum, prix du marché) et comporterait, selon le degré de perturbation du marché, deux phases successives.

D'autre part, des groupements de producteurs agréés, dont la création serait facultative, auraient pour mission d'assurer la concentration de l'offre et la régularisation des cours à la production.

Ce projet de règlement prévoit enfin l'harmonisation des régimes nationaux en vigueur pour le commerce avec les pays tiers.

L'ensemble de ces mesures s'appliqueraient à partir du 1er janvier 1966 (sous réserve de l'adoption du projet) aux fruits et légumes suivants : choux-fleurs, tomates, oranges, mandarines, raisins de table, pommes à couteau, poires et pêches.

Les autorités de Bruxelles, actionnées par certains de nos partenaires, formulaient deux griefs à l'égard de la France : l'un d'ordre purement formel : le gouvernement français n'avait pas avisé la Commission dans les délais prévus des décisions qu'il prenait pour soutenir certains marchés en difficultés ; l'autre concernait un problème de fond : le remboursement aux producteurs français de 50 % des frais de transports des fruits et légumes destinés à l'exportation paraissait de nature à fausser les conditions de la concurrence ; il convenait donc de suspendre les aides en cours.

Justifiant sa position, le gouvernement français a fait observer :

a) *sur le plan formel*, qu'il ne s'agissait pas d'une « aide nouvelle » au sens de l'article 93, § 3, du Traité de Rome, les primes de transport destinées à faciliter les exportations de certains produits ayant été accordées dans le cadre d'un régime général dont les autorités de Bruxelles avaient déjà connaissance :

b) que la France ne peut renoncer à ces aides que dans le cadre d'une harmonisation générale des conditions de transport des fruits et légumes dans la Communauté, ce qui revenait à faire allusion à l'Italie où les exportateurs bénéficient depuis longtemps de tarifs spéciaux de transport qui leur permettent de pratiquer des prix extrêmement bas ;

c) que le problème des aides à l'écoulement des produits agricoles ne peut être considéré sous l'angle strictement juridique ; il ne s'agit pas d'une simple pratique de « dumping » mais d'une aide de démarrage destinée à encourager les efforts d'organisation des producteurs et plus précisément la mise en place des « groupements de producteurs ». Cet effort est intéressant à deux titres :

— il est de l'intérêt des Six pays qui sont appelés à supporter solidairement la charge financière des excédents communautaires que la production française soit disciplinée et organisée, de façon que nos producteurs ne se présentent pas lors de l'ouverture du marché unique les bras chargés d'excédents invendables ;

— les structures internes d'organisation de marchés que la France est en train de mettre sur pied n'ont pas d'équivalent en Europe et préfigurent assez bien ce que pourrait être le rôle du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

L'affaire des fruits et légumes illustre les obstacles que l'on rencontre dans la mise en œuvre de la politique agricole commune. Elle montre qu'il est particulièrement difficile de mettre fin aux distorsions résultant des organisations nationales de marché si l'on ne substitue pas à ces organisations nationales une véritable organisation commune donnant aux producteurs des garanties équivalentes. En ce qui concerne le marché des fruits et légumes, cette organisation commune reste à élaborer.

D. — *Vins*

Le degré d'auto-approvisionnement est proche de 100 % pour l'ensemble de la Communauté. Il est supérieur à ce chiffre en Italie mais il lui est inférieur en France si l'on ne considère que la production métropolitaine. Il se situe à un peu plus de 40 % en Allemagne fédérale. La part de la Communauté dans les importations totales des Etats membres est passée de 13,75 % en 1961 à 16,30 % en 1962 et à 29,8 % pendant le premier semestre de 1963. Les mesures d'élargissement des contingents prises dans ce secteur qui n'est pas encore libéré ne semblent pas avoir sensiblement influencé l'évolution des prix (11).

S'agissant de l'application du règlement viti-vinicole, on mentionnera les retards enregistrés pour l'établissement du cadastre viticole et pour l'adoption d'un règlement sur les vins de qualité. Ce règlement ne constitue au demeurant qu'un premier pas vers une harmonisation des législations viti-vinicoles et vers une organisation commune de marché qui restent à définir.

3° L'interprétation du règlement financier

Dans la mesure où il consacre le principe fondamental de la responsabilité communautaire des marchés, le règlement n° 25 doit être considéré comme un des rouages essentiels de la politique agricole commune. Les difficultés auxquelles a donné lieu son interprétation, l'évolution qui s'est fait jour chez certains de nos partenaires quant à la conception même du rôle du Fonds européen de garantie agricole présentent donc une très grande importance pour qui veut apprécier les conditions du développement de la politique agricole commune.

1° Observons, tout d'abord, qu'une très grande confusion a régné entre les Six jusqu'aux accords du 23 décembre 1963 quant à l'interprétation des dispositions du Règlement financier.

Ces divergences sont apparues clairement lors des négociations avec la Grande-Bretagne. Elles portent essentiellement sur les dispositions relatives à l'utilisation des prélèvements perçus sur les importations de produits agricoles en provenance des pays tiers.

L'article 2, paragraphe I du Règlement prévoit que « les recettes provenant des prélèvements perçus sur les importations en provenance des pays tiers reviennent à la Communauté (et non au fonds) et sont affectées à des dépenses communautaires, de telle façon que les ressources budgétaires de la Communauté comprennent ces recettes en même temps que toutes autres recettes décidées selon les règles du Traité et les contributions des Etats dans les conditions prévues à l'article 200 du Traité. Le Conseil

(11) Les contingents à ouvrir en 1965 sont :
pour l'Allemagne : 490.000 hl de vin de base pour mousseux
250.000 hl de vin de table
pour la France et l'Italie : 330.000 hl.

engage en temps utile la procédure prévue à l'article 201 du Traité en vue de mettre en œuvre les dispositions ci-dessus ».

L'article 201 du Traité stipule : « La Commission étudiera dans quelles conditions les contributions financières des Etats membres prévues à l'article 200 pourraient être remplacées par des ressources propres, notamment par des recettes provenant du tarif douanier commun lorsque celui-ci aura été définitivement mis en place. A cet effet, la Commission présentera des propositions au Conseil ».

« Le Conseil statuant à l'unanimité pourra, après avoir consulté le Parlement sur ces propositions, arrêter les dispositions dont il recommandera l'adoption par les Etats membres ».

Les divergences portaient notamment sur la procédure à suivre selon l'article 201 du Traité.

Pour la délégation française appuyée par l'Italie, le principe de l'affectation à des dépenses communautaires des recettes provenant des prélèvements perçus sur les importations en provenance des pays tiers devait être établi d'un manière juridiquement « irrévocable ». Pour ce faire, les Etats membres devaient s'engager à appliquer le plus tôt possible et intégralement la procédure prévue à l'article 201 du Traité aux recettes du prélèvement.

Pour les Allemands appuyés par les Belges et les Hollandais, les dispositions d'application de l'article 2 du Règlement n° 25 pourraient être fixées vers la fin de la période de transition. Le Conseil des ministres des Six devait, en temps voulu, se prononcer sur l'ensemble des recettes de la Communauté et non pas seulement sur la partie de ces recettes provenant des prélèvements.

Derrière cette querelle de procédure, se cachait, on le voit, un problème financier et commercial d'une importance capitale.

Grands importateurs de produits agricoles, les Allemands appuyés par les Anglais, s'ils adhèrent à la C.E.E., voudraient bien ne pas être, du fait de l'affectation communautaire des prélèvements, les principaux pourvoyeurs d'un Fonds dont ils profiteront relativement peu. Ils s'appuient donc sur le principe d'une « répartition équitable » des charges de financement entre les Etats membres.

Pour le gouvernement français, l'affectation communautaire est essentielle, car elle seule permet :

— d'une part, d'assurer une parfaite neutralité économique au système en supprimant l'intérêt financier que les pays membres pourraient trouver à s'approvisionner dans les pays tiers ;

— d'autre part, de fournir à la Communauté les moyens financiers nécessaires pour l'application de la politique agricole commune, notamment pour les interventions sur les marchés et pour la prise en charge des excédents.

A défaut d'accord sur ce problème essentiel du financement communautaire, le développement effectif de la politique commune risquait d'être sérieusement contrarié.

Les textes d'application du Règlement financier adoptés le 23 décembre 1963 par le Conseil des Six consacrent heureusement, ainsi que nous allons le voir, l'entrée en action du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

Section III

L'élaboration des règlements en suspens : l'accord du 23 décembre 1963

1° Historique

Les problèmes de procédure : un programme décisif pour l'avenir du Marché Commun

Conformément aux décisions arrêtées le 14 janvier 1962, les Six pays de la C.E.E. devaient adopter une série de règlements (viande de bœuf, sucre, produits laitiers) (11) qui devaient entrer en vigueur le 1er janvier 1963 au plus tard. Ils devaient également procéder au premier rapprochement des prix des céréales.

Les négociations se sont poursuivies depuis lors entre les Six sur la base des propositions faites par la Commission dans un climat rendu peu favorable par la rupture des négociations avec la Grande-Bretagne et par les perspectives de négociations tarifaires avec les Etats-Unis dans le cadre du G.A.T.T.

La date d'entrée en vigueur de ces règlements a donc dû être reportée une première fois au 1er avril 1963. En fait, l'échéance du 1er avril est passée sans qu'aucune solution intervienne. Le 9 mai 1963, une importante réunion du Conseil des ministres des Six arrêta un programme de travail dont l'application constitue *une étape décisive pour l'avenir du Marché Commun.*

Ce programme comportait deux volets : le premier avait trait à la politique agricole commune, le second à la position de la Communauté à l'égard des négociations tarifaires.

Sur la politique agricole, les règlements en suspens relatifs à l'organisation commune des marchés des produits laitiers, de la viande bovine et du riz devraient être arrêtés avant le 31 décembre 1963 de façon à entrer en vigueur le 1er avril 1964. Ont également été joints à ce programme d'action, les règlements concernant les conditions de fonctionnement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

Quant aux négociations dans le cadre du G.A.T.T., il a été convenu que la Communauté arrêterait sa position avant la fin de l'année 1963. A la demande de la France, il a été admis que *ces négociations ne pourraient porter sur les produits agricoles que dans la mesure où la Communauté aurait préalablement établi des règlements sur les produits concernés.*

Le réseau d'obligations réciproques par lesquelles se sont liés

(11) En fait, les propositions de la Commission portaient sur la viande de bœuf, les produits laitiers et le riz.

les Six partenaires fait apparaître l'étroite interdépendance existant entre la « négociation Kennedy » et les chances de voir se consolider la politique agricole commune.

Entre la position française considérant comme inacceptable que l'on subordonnât les décisions sur les règlements agricoles au résultat d'une négociation conduite avec un pays tiers, et la position allemande (et néerlandaise) refusant de s'engager plus avant dans la politique agricole commune sans avoir reçu un minimum d'assurance sur la façon dont devra être conduite la négociation tarifaire, la voie du compromis qui était étroite à été trouvée.

Cet accord de procédure ne doit pas dissimuler que, sur le fond, les problèmes restaient entiers. Le 31 décembre 1963 s'annonçait pour l'Europe comme une échéance redoutable. Evoquant la possibilité d'un échec des négociations relatives à la mise au point de la politique agricole commune entre les Six, le général de Gaulle n'avait pas hésité à envisager comme conséquence éventuelle d'un tel échec *la disparition pure et simple du Marché Commun* (12).

L'esprit et la volonté communautaires dont on constatait l'inquiétante régression depuis le mois de janvier 1963, seraient-ils encore assez forts pour surmonter les réelles difficultés techniques inhérentes à l'élaboration et à l'application d'une politique agricole commune qui s'avère, une fois de plus, comme la pierre angulaire à la construction économique européenne ?

Sur le fond du problème, observons qu'*il y avait un risque grave à laisser se perpétrer une situation dans laquelle la moitié de la production agricole des Six se trouverait régie par une réglementation européenne et l'autre moitié par des réglementations nationales avec toutes les contradictions, les incertitudes et les risques de distorsion découlant d'un telle situation.*

Les décisions du 23 décembre 1963

A l'issue d'une session de quinze jours, le Conseil des ministres de la C.E.E. a réalisé, le 23 décembre 1963, un accord d'ensemble sur les différentes questions figurant à son ordre du jour, conformément au programme de travail synchronisé du 9 mai 1963. Le compromis global en neuf points, qui fut finalement adopté, constitue une nouvelle et importante étape dans le développement de la politique agricole commune. Les règlements du 14 janvier 1962 ne couvraient, en effet, que 53 % de la production agricole de la Communauté. Avec les nouvelles décisions prises par le Conseil sur les organisations communes des marchés pour les produits laitiers, la viande bovine et le riz, les bases d'une politique agricole commune sont aujourd'hui posées pour un ensemble de produits représentant 85 % de la production agricole de la Communauté (13). En

(12) Conférence de presse du 29 juillet 1963.

(13) Les règlements relatifs aux produits laitiers, à la viande bovine, au riz et au F.E.O.G.A. ont été approuvés dans leur rédaction définitive par le Conseil des ministres de la C.E.E. lors de sa session du 3 au 8 février 1964 et publiés au *J.O.*, des Communautés du 27 février.

outre, l'adoption des textes d'application sur le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (F.E.O.G.A.) assure la mise en place progressive de la responsabilité communautaire à l'égard de la production agricole des pays membres et une déclaration d'intention exprime la volonté du Conseil d'examiner le problème du contrôle du Parlement européen sur la gestion du F.E.O.G.A. dans le cadre du renforcement institutionnel de la Communauté.

Enfin, les Six se sont mis d'accord sur les conditions dans lesquelles la Communauté aborderait la « négociation Kennedy » (14) et se sont engagés à fixer, avant le 15 avril 1964, le prix des céréales pour la campagne 1964-1965 sur la base des « propositions Mansholt » (15).

2° Les règlements afférents aux produits

Comme les règlements adoptés le 14 janvier 1962 (16), les règlements concernant le riz, la viande bovine et les produits laitiers visent à assurer, selon des modalités propres à chaque produit : la libre circulation à l'intérieur de la Communauté, la libre formation des prix dans des limites prédéterminées, la préférence communautaire, l'organisation des échanges avec les pays tiers et la responsabilité communautaire de certaines dépenses (restitutions et interventions). Ils comportent également un certain nombre de dispositions qui sont communes aux différents produits et qui concernent les comités de gestion, la clause de sauvegarde et les règles de concurrence.

On notera la décision du Conseil d'introduire dans tous les règlements d'organisation des marchés agricoles déjà existants et dans tous les règlements nouveaux une disposition stipulant que l'application des règlements agricoles doit être soumise aux dispositions de l'article 39 du Traité de Rome, qui pose les principes de la P.A.C. ainsi qu'aux dispositions de l'article 110 du Traité, qui rappelle la nécessité pour la C.E.E. de contribuer, conformément à l'intérêt commun, au développement harmonieux des échanges mondiaux. Cette décision de compromis peut être interprétée comme le souci des différents partenaires de maintenir, dans la mise en œuvre de la politique agricole commune, l'équilibre entre les deux conceptions qui s'affrontent depuis l'origine : celle d'une Europe assurant en priorité le jeu de la préférence communautaire et celle d'une Europe ouverte, soucieuse de maintenir ses courants d'échange avec les pays tiers.

(14) Cf. *infra*, p. 202.
(15) Cf. *infra*, p. 138.
(16) Cf. *supra*, p. 77.

A. — *L'organisation commune des marchés du lait et des produits laitiers*

Pour mesurer l'importance du problème que posait aux Six la mise au point d'une organisation commune dans ce domaine, il faut rappeler que la production laitière de la Communauté assure, à elle seule, près du quart du revenu des producteurs et constitue le secteur le plus important, mais aussi le plus délicat de l'activité agricole communautaire.

L'évolution de ce secteur se caractérisant jusqu'à une date récente par un accroissement de la production plus rapide que celui de la consommation, le déséquilibre du marché communautaire risque en effet, dans l'hypothèse où cette tendance se serait affirmée, de prendre des proportions importantes dans les années à venir (17). Cette situation étant due pour une part à la concurrence faite par la margarine au beurre, les producteurs laitiers de la Communauté demandaient que soit consacrée, dans les règlements sur les produits laitiers et les matières grasses d'origine végétale, l'interdépendance entre ces deux secteurs, ce qui paraît avoir été partiellement admis dans le compromis final du 23 décembre 1963.

Le règlement laitier n° 13-64 du 5 février 1964, qui est entré en application le 1er novembre 1964 (18), a pour but la réalisation progressive, d'ici le 1er janvier 1970, d'un marché unique du lait et des produits laitiers sur l'ensemble du territoire de la Communauté par la mise en place de mécanismes — régime de prélèvements, réglementation en matière de prix et d'interventions — permettant à l'ensemble des producteurs de recevoir un prix moyen déterminé (prix indicatif).

Ce règlement ne s'applique pas au lait de consommation qui doit faire l'objet d'un règlement distinct avant le 1er juillet 1965. Toutefois, certaines dispositions générales du règlement adopté le 23 décembre, comme le prix indicatif à la production, s'appliqueront également au lait de consommation.

L'analyse sommaire de ces différents mécanismes permettra d'en dégager les principaux rouages dont les modalités pratiques de fonctionnement appellent encore un certain nombre de règlements d'application. On en retiendra trois aspects essentiels.

(17) Un renversement de cette tendance paraît s'amorcer. On a, en effet, constaté, en 1963, pour la première fois depuis longtemps, que la production laitière européenne avait cessé d'augmenter. Dans la plupart des pays, le nombre de vaches laitières a cessé de croître et a même diminué. On observe parallèlement une augmentation de la consommation. Les raisons de la stagnation de la production laitière doivent être recherchées, plus encore que dans la faible rentabilité de cette production, dans les servitudes imposées aux producteurs.

(18) La mise au point des principaux textes d'application du règlement sur les produits laitiers a soulevé des difficultés de la part de la R.F. d'Allemagne qui craignait que l'application des prélèvements sur les fromages importés du Danemark ne perturbe des courants commerciaux considérés comme « traditionnels ».

a) Régime des prix.

Le règlement prévoit l'application, en 1970, d'un *prix indicatif commun* du lait à la production. Celui-ci est défini comme étant le prix qu'au stade du marché unique la politique du marché tend à assurer à l'ensemble des producteurs de la Communauté pour la totalité du lait commercialisé au cours de la campagne (1er avril — 31 mars).

Pour la période de transition, sont établis des *prix indicatifs nationaux* dont les valeurs respectives dans chacun des pays, partant des recettes moyennes reçues par les producteurs au cours de la période de référence (année 1963), sont progressivement rapprochées du prix indicatif commun (19).

Pour permettre ce rapprochement progressif, il est prévu que les prix indicatifs nationaux devront :

— demeurer à l'intérieur d'une fourchette définie par le Conseil au cours de la campagne 1964-1965 (20) ;

— être progressivement rapprochés du prix indicatif commun qui sera fixé à partir de la campagne 1965-1966 pour servir de point de convergence.

Afin de compenser la diminution de revenu résultant, pour les producteurs des pays où le prix actuel du lait est le plus élevé, de son alignement au niveau commun, le règlement prévoit que les pays en cause (Allemagne, Luxembourg) pourront accorder des aides directes à leurs producteurs. Toutefois, ces subventions nationales de compensation devront être éliminées progressivement d'ici 1970 pour être remplacées, le cas échéant, par un système d'aide indépendant de la production laitière. Il s'agit là d'une disposition entièrement nouvelle en matière de politique agricole commune dont on verra qu'elle est également envisagée dans le Plan Mansholt sur le rapprochement du prix des céréales.

b) Régime des échanges.

Tous les obstacles classiques aux échanges (contingents, droits de douane, prix minima...) sont supprimés tant dans les relations entre Etats membres qu'avec les pays tiers et remplacés par un *prélèvement* égal à la différence entre « le prix de seuil » de l'Etat membre importateur et le « prix d'offre » du produit en provenuance du pays exportateur, rendu franco frontière de l'Etat membre importateur.

Cette différence est diminuée, s'agissant d'échanges intra-communautaires, d'un montant forfaitaire destiné à assurer la préférence communautaire.

Les prélèvements intra-communautaires seront réduits progressivement au cours de la période transitoire en fonction du rappro-

(19) Les prix indicatifs sont des prix « départ ferme » pour un lait contenant 3,7 % de matières grasses.

(20) Par règlement du 24 mars 1964 (*J.O.C.E.*, du 2 avril), le Conseil a fixé à 0,3925 F 10,5184 F par kilo les limites inférieure et supérieure de cette fourchette.

chement des prix de seuil nationaux vers le prix indicatif commun. Ils disparaîtront au terme de la période transitoire du fait même de l'unification du régime des prix et envers les pays tiers il n'existera plus, pour chaque produit, qu'un seul prélèvement uniforme pour la Communauté.

Une clause générale de sauvegarde permet aux Etats membres importateurs de prendre, pendant la période transitoire, les mesures de protection nécessaires lorsque leurs marchés subiront ou seront menacés de subir des perturbations graves causées par les importations.

Dans un délai maximum de quatre jours, la Commission décidera si ces mesures doivent être maintenues, modifiées ou supprimées. Cette décision, immédiatement exécutoire, pourra être déférée au Conseil qui gardera la possibilité de la modifier ou de l'annuler (21).

Au stade du marché unique, la délivrance des certificats d'importation vis-à-vis des pays tiers pourra être suspendue si des importations originaires de ces pays causent ou sont susceptibles de causer des perturbations graves sur le marché de la Communauté.

Le Etats membres pourront accorder des *restitutions à l'exportation* vers les pays tiers pour combler la différence entre les prix nationaux et les cours mondiaux. Ces restitutions seront progressivement prises en charge par la Communauté. De même, des restitutions pourront être accordées sous certaines conditions dans les échanges intra-communautaires tant que les prix ne seront pas uniformisés.

c) *Régime des interventions.*

Un système d'intervention est prévu, destiné à soutenir et régulariser les cours des produits laitiers, de façon à mettre producteur et consommateur à l'abri des fluctuations saisonnières de la production.

Le champ d'application de ce régime qui doit être progressivement pris en charge par la Communauté est limité au beurre et à la crème. Cependant, dans un délai de deux ans, le Conseil pourra décider d'admettre au bénéfice de l'intervention communautaire d'autres produits pour lesquels les interventions restent possibles dans le cadre national sous réserve d'une procédure de consultation communautaire.

Les principes de base de l'organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses

Excédentaire en beurre, la Communauté est fortement déficitaire en matières grasses végétales : environ 60 % de ses besoins sont

(21) Pour certains produits (le beurre notamment), cette clause sera du type « Céréales », c'est-à-dire que le recours du Conseil contre la décision de la Commission aura pour effet de suspendre pendant dix jours d'application de cette décision, lorsque c'est l'Etat membre qui a pris les mesures de sauvegarde qui fait appel au Conseil. Pour les autres produits laitiers, comme dans les règlements sur les produits transformés, le recours au Conseil n'aura pas d'effet suspensif.

assurés par des importations. Dès lors qu'elle organisait son marché des produits laitiers où le beurre tient une place important, la Communauté ne pouvait ignorer cette situation particulière, compte tenu notamment de l'interchangeabilité, sur le plan de la consommation, des différentes matières grasses, qu'elles soient d'origine animale ou végétale. A cet effet, le Conseil a adopté une résolution sur les principes généraux de l'organisation du secteur des matières grasses (22).

Ces principes sont, pour l'essentiel, les suivants :

1° *Régime d'importation* :

— liberté d'importation des graines oléagineuses, des huiles et des graisses d'origine végétale et application à ces produits, à l'exclusion de l'huile d'olive, des droits du tarif extérieur commun (23).

2° *Régime applicable aux Etats africains et malgaches associés* :

— en ce qui concerne les huiles importées de ces Etats, élimination des droits de douane des tarifs nationaux suivant le régime que les Etats membres s'accordent entre eux et, en ce qui concerne les graines, pour autant que de besoin, mise en œuvre de mesures destinées à leur assurer une certaine position privilégiée ;

— octroi d'une aide à ces Etats pour atténuer les conséquences d'une baisse des cours mondiaux des produits oléagineux au-dessous d'un cours moyen de référence.

3° *Aides aux producteurs de la Communauté* :

— octroi d'aides directes aux producteurs d'oléagineux de la Communauté pour maintenir le volume de production nécessaire et leur assurer une position concurrentielle suffisante envers les produits de même nature importés des pays tiers.

4° *Régime applicable à l'huile d'olive* :

— mise en place d'une organisation propre de marché comprenant un régime de prélèvements et d'interventions, la constitution d'un stock régulateur, la fixation d'un prix indicatif et la possibilité d'octroyer des aides communautaires directes aux producteurs dans le cas où ce prix indicatif ne leur assurerait pas un revenu suffisant ; établissement d'un programme visant à améliorer la situation des régions d'oléiculture en Italie.

5° *Financement de la politique commune* :

— il sera assuré, jusqu'à concurrence de 430 millions de F, soit 0,17 F par kilo, par le produit d'une cotisation sur les matières grasses à usage alimentaire, d'origine végétale ou extraites d'ani-

(22) 64/128/C.E.E. — *J.O.C.E.*, du 27 février. 1964 ; la Commission est invitée à soumettre au Conseil avant le 1er novembre 1964 des propositions prévoyant l'établissement graduel d'une organisation commune du marché sur la base de ces principes.

(23) Droit nul pour les graines, droit de 10 % pour les huiles et les graisses.

maux marins, importées ou produites dans la Communauté ; le produit de cette cotisation est attribué à la Communauté ;

— le financement des interventions et des aides communautaires prévues sera assuré par le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole.

B. — *L'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine*

La production, la commercialisation et la consommation de viande bovine, dans le Marché Commun, comportent certaines caractéristiques propres qui ont amené les auteurs du règlement sur la viande bovine (24) à donner à celui-ci une physionomie particulière:

— la consommation de viande de bœuf est en progression constante et très rapide dans les six pays. Cette évolution, due essentiellement à l'amélioration du pouvoir d'achat, est particulièrement sensible dans les pays à consommation jusqu'alors réduite comme l'Italie ;

— il existe une incertitude sur la possibilité pour le Marché Commun de pourvoir lui-même à ses besoins toujours croissants. Il s'agit donc de stimuler la production de la façon la plus conforme aux besoins tout en ménageant à la C.E.E. des courants d'importation en provenance des pays tiers ;

— il paraît nécessaire, dans ces conditions, d'opérer un transfert de la production laitière à l'élevage.

La nouvelle réglementation s'applique aux animaux vivants de l'espèce bovine, à la viande de bœuf et aux préparations. Elle tend à « établir graduellement une organisation commune des marchés comportant un régime de droits de douane et certaines mesures complémentaires de soutien des prix (prélèvements) applicables aux échanges entre les Etats membres ainsi qu'entre les Etats membres et les pays tiers ».

L'organisation du marché est articulée autour du prix d'orientation qui peut être défini comme « le prix qu'il est souhaitable que les producteurs obtiennent, en moyenne, en année normale, pour l'ensemble de leur production ». Les mécanismes prévus, tant en ce qui concerne les interventions que les conditions d'échanges, ont pour but d'empêcher que les prix de marché ne s'éloignent trop de ce prix d'orientation. Deux catégories de moyens seront employés pour assurer le soutien des prix intérieurs, les uns reposant sur les mécanismes internes à la Communauté, les autres sur le maintien de prix à l'importation à un niveau suffisant pour que le marché ne soit pas perturbé. En outre, le régime institué aux frontières intra-communautaires tend à assurer une préférence au bétail et à la viande produits à l'intérieur du Marché Commun.

(24) Règlement n° 14-64 du 5 février 1964, entré en application le 1er novembre 1964.

a) Le régime des prix.

Des prix d'orientation seront déterminés annuellement :

— par chaque Etat membre pour les campagnes 1964-1965 et 1965-1966 dans les limites d'une fourchette de prix arrêtée par le Conseil sur la base des prix de gros constatés pendant la période du 1er novembre 1962 au 31 octobre 1963 et en tenant compte de l'orientation à donner à la production de viande bovine dans la Communauté (25) ;

— par le Conseil statuant sur proposition de la Commission, à partir des campagnes suivantes.

Les limites inférieures et supérieures des prix, puis les prix d'orientation eux-mêmes feront chaque année l'objet d'un rapprochement de telle façon que puisse être atteint, au plus tard le 31 décembre 1969, un niveau de prix unique.

Afin d'empêcher que les prix de marchés ne s'éloignent trop des prix d'orientation, les Etats membres pourront intervenir sur le marché lorsque le prix de marché se situera entre 93 et 96 % du prix d'orientation.

b) Le régime des échanges.

1° *S'agissant des échanges intra-communautaires* le règlement prévoit l'élimination progressive des droits de douane en vigueur (26). Un prélèvement à l'importation pourra être appliqué pour combler la différence entre le prix d'offre majoré du droit de douane et le prix d'orientation diminué de 5 %. Toutefois, lorsqu'un Etat membre intervient sur son marché à un niveau de 96 % du prix d'orientation, le prélèvement ne peut dépasser la différence entre le prix d'offre majoré du droit de douane et 96 % du prix d'orientation. Dans le cas où un Etat membre n'intervient pas sur son marché, il peut, à l'occasion d'importations en provenance d'autres Etats membres, appliquer un prélèvement pour ramener les prix à un niveau maximum de 90 % du prix d'orientation.

Ces dispositions assurent donc une préférence aux Etats membres dans la mesure où elles leur permettent de vendre 4 à 10 % moins cher, selon les cas, que les Etats tiers à l'intérieur du Marché Commun.

2° *A l'égard des pays tiers*, le règlement prévoit, l'alignement progressif des droits nationaux sur le tarif extérieur commun (27).

(25) Par règlement du 18 mars 1964, le Conseil a fixé pour la campagne 1964/65 à 2,53 F et 2,90 F le kilo vif les limites inférieures et supérieures du prix du bœuf et à 3,76 et 4,25 F ces mêmes limites pour le veau.

(26) Il peut être perçu par l'Etat membre importateur, soit un droit de douane égal à 60 % du droit de base (droit appliqué au 1er janv. 57), soit, si cet Etat avait suspendu, avant la date d'entrée en vigueur du Traité de Rome, la perception du droit de douane à l'importation en provenance des autres Etats membres, un droit égal au droit de douane appliqué au 1er janvier. 1962 à l'importation en provenance des pays tiers diminué de 40 %. Au 1er avril 1965, 1966, 1967, 1968, 1969 et la dernière fois au 1er janvier 1970, le droit de douane ainsi calculé est réduit chaque fois de 10 %

(27) Jusqu'au 1er avril 1965 : droit de douane établi conformément aux dispostions de l'article 23, § 1, du Traité ;

Cependant, dans le cas où les prix sur le marché mondial seraient très inférieurs à ceux de la Communauté, la protection douanière pourrait s'avérer insuffisante. Aussi est-il prévu d'appliquer pour le bétail vivant et les viandes fraîches, un prélèvement supplémentaire variable en fonction des prix du marché mondial et de ceux de la Communauté. Ce prélèvement supplémentaire sera égal à la différence entre le prix d'orientation et le prix d'importation majoré du droit de douane appliqué par l'Etat membre importateur. Il sera perçu intégralement lorsque le prix du marché sera inférieur au prix d'orientation et à concurrence de 50 % de son montant lorsque le prix du marché sera compris entre le prix d'orientation et 105 % de ce même prix d'orientation. Au delà de 105 %, aucun prélèvement ne sera perçu (28).

Restitution à l'exportation. — Il sera possible à un Etat membre de restituer, à l'occasion d'exportations à destination d'un pays tiers, un montant déterminé en fonction de l'évolution des prix dans l'Etat membre exportateur et sur le marché mondial. Par contre, dans les échanges intra-communautaires, il n'est pas prévu, en principe, de restitutions à l'exportation.

— *Une clause de sauvegarde générale* permet aux Etats membres de prendre, pendant la période de transition, les mesures de protection nécessaires lorsque leurs marchés nationaux subissent ou sont menacés de subir des perturbations graves causées par les importations. Dans un délai maximum de quatre jours, la Commission décidera, selon la procédure des Comités de gestion, si les mesures doivent être maintenues, modifiées ou supprimées. Cette décision, immédiatement exécutoire, pourra être déférée au Conseil qui gardera la possibilité de la modifier ou de l'annuler.

On notera, enfin, que les règlements relatifs au financement de la politique agricole commune s'appliquent à la viande bovine.

C. — *L'organisation commune du marché du riz*

L'organisation européenne du marché du riz (29) s'inspire largement de celle régissant le marché des céréales. Mais elle tient

— à partir du 1er avril 1965 : droit réduisant de 50 % l'écart entre le taux effectivement appliqué au 1er janvier 1957 et celui du tarif extérieur commun ;

— à partir du 1er avril 1966 et à partir du 1er avril 1968 : droit réduisant cet écart de 65 % et 85 % respectivement ;

— à partir du 1er janvier 1970 : droit du tarif extérieur commun, soit 20 % pour la viande bovine et 16 % pour les animaux vivants.

(28) Deux exceptions sont prévues à ce régime général, l'une permanente, l'autre provisoire :

1. En ce qui concerne *la viande congelée*, il est institué un système de contingentement en provenance des pays tiers comprenant, en sus du contingent tarifaire de 22.000 tonnes consolidé auprès du G.A.T.T., la possibilité d'ouvrir un contingent supplémentaire dont le montant et le droit seront décidés par le Conseil à la majorité qualifiée.

2. S'agissant des exportations danoises vers la République fédérale, des mesures dérogatoires sont prévues jusqu'en 1965 pour certains contingents découlant de l'accord à long terme germano-danois.

(29) Règlement n° 26-64 du 5 février 1964.

compte de la localisation de la production en France et en Italie (30). De plus, à la différence des autres céréales, le riz se commercialise à des stades successifs d'élaboration. L'organisation commune du marché s'applique, depuis le 1er septembre 1964, aux riz paddy, décortiqués et usinés, aux brisures, farines, gruaux, semoules et amidons de riz. Le riz décortiqué constitue le produit de référence à partir duquel est déterminé le régime de prix et de prélèvements applicable au riz sous ses autres formes.

a) Le régime des prix.

1° La formation des prix s'effectue dans le cadre d'un système de prix indicatif, de prix d'intervention et de prix de seuil. Durant la période de transition, la détermination des prix s'effectue différemment dans les Etats membres producteurs, exportateurs de riz, d'une part, dans les Etats membres importateurs d'autre part.

Les Etats membres producteurs fixent chaque année :

— un prix indicatif de base pour le riz décortiqué à partir duquel s'effectuera une dérivation régionale ;

— un prix d'intervention pour le riz paddy dans chaque centre de commercialisation pour lequel un prix indicatif dérivé aura été fixé ;

— un prix de seuil pour le riz décortiqué de façon que le prix de vente du produit importé se situe, sur le marché du centre de commercialisation de la zone la plus déficitaire, au niveau du prix indicatif de base.

Les prix se formeront librement dans le cadre de ce système dont les principes régulateurs sont d'une part, le jeu du prélèvement à l'importation et, d'autre part, le recours à l'intervention de l'organisation nationale de marché qui ne pourra acheter qu'au prix d'intervention et aura l'obligation d'acheter toutes les quantités qui lui seront offertes.

Les Etats membres non producteurs sont considérés, dès l'entrée en application du règlement, comme un marché unique. Un prix de seuil commun pour l'ensemble des Etats non producteurs est fixé chaque année par le Conseil, tant pour le riz décortiqué que pour les brisures. Il est égal au prix sur le marché mondial considéré comme représentatif, majoré de 5 %

2° *Le rapprochement des prix.* A partir de la campagne 1965-1966, les écarts entre les prix de seuil et les écarts entre les prix indicatifs de base sont graduellement réduits afin de parvenir à un prix de seuil unique et à un prix indicatif unique à l'expiration de la période de transition.

(30) Les négociations entre les Six ont été dominées par les divergences d'intérêts entre les pays producteurs (France, Italie) et les pays importateurs (Allemagne et Benelux). Ces derniers pays ont cherché à éviter que leurs rizeries, installées en bordure de mer et approvisionnées principalement par l'Extrême-Orient et les Etats-Unis, ne soient obligées de s'approvisionner en Italie, principal pays membre exportateur, à des conditions moins avantageuses de prix et de qualité.

b) Le régime des échanges.

Depuis le 1er septembre 1964, les échanges sont libérés et toutes les mesures de protection de type classique (droits de douane, restrictions quantitatives, prix minima à l'importation) sont remplacées par un prélèvement variable destiné à compenser les écarts de valeur entre le prix du produit importé et le prix de seuil.

Les prélèvements intra-communautaires sont établis pour le riz décortiqué et les brisures par différence entre le prix de seuil et le prix franco-frontière. Ils sont diminués d'un montant forfaitaire inclus dans le prix de seuil lorsque le produit auquel ils s'appliquent proviennent d'un riz récolté dans l'Etat membre exportateur de façon que les échanges entre les Etats membres se développent régulièrement jusqu'à l'établissement du marché unique.

Les prélèvements à l'égard des pays tiers sont établis pour le riz décortiqué et les brisures par différence entre le prix de seuil de l'Etat importateur et le prix C.A.F. Pour le riz paddy, il est égal au prélèvement applicable au riz décortiqué ajusté selon un barème de conversion.

Les restitutions à l'exportation. — Afin de permettre l'exportation vers les pays tiers ou vers un Etat membre à niveau de prix moins élevé, l'Etat membre exportateur peut verser une restitution.

La clause de sauvegarde du règlement céréalier s'applique dans les mêmes conditions au marché du riz (31).

3° La mise en application du financement de la politique agricole commune

Créé en janvier 1962 par le Règlement financier n° 25 (32), le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (F.E.O.G.A.) était destiné à financer la politique agricole commune en faisant intervenir le principe de la responsabilité communautaire.

Mais ce règlement financier ne posait que des principes et n'avait encore fait l'objet, à la fin de 1963, d'aucun commencement d'application. De plus, les études menées en matière d'amélioration des structures mettaient en évidence la nécessité d'étendre à ce domaine le champ d'intervention du Fonds.

C'est dans ces conditions que le Conseil des ministres de la C.E.E. était conduit, en décembre 1963, à adopter deux règlements d'application :

(31) Pour donner une vue complète des Accords du 23 décembre 1963, en ce qui concerne les produits, on mentionnera également la décision des Six de supprimer à partir du 1er août 1964 *les restitutions financières à l'exportation des produits transformés*, essentiellement aux volailles, qui devaient, en principe, être maintenues jusqu'au 1er janvier 1970 pour permettre une adaptation technique de la production avicole française. Intéressée au premier chef par ces exportations, la France sera conduite à soulever devant les instances communautaires le problème général des aides, à la lumière des décisions prises le 23 décembre au sujet d'autres types de subventions.

(32) Cf. *supra*, p. 81.

— l'un relatif aux conditions de concours du F.E.O.G.A. (33) ;
— l'autre concernant le règlement financier de ce Fonds (34).

Les conditions de concours du F.E.O.G.A.

Le nouveau règlement divise le Fonds en deux sections : « Garantie » et « Orientation » :

A. — *La section « Garantie »*

Elle a trait au financement des dépenses d'intervention sur le marché intérieur et des restitutions à l'exportation vers les pays tiers.

La contribution du Fonds dans le financement de ces opérations est fixée à 1/6e des dépenses éligibles pour la campagne 1962-1963, 2/6e pour 1963-1964, 3/6e pour 1964-1965. Elle augmentera ensuite régulièrement afin d'en couvrir la totalité à l'issue de la période transitoire. *Ainsi en 1964-1965 le Fonds prendra en charge la moitié des dépenses éligibles relatives au marché des céréales, des œufs, des volailles, de la viande de porc et de bœuf, des produits laitiers.* Il remboursera rétroactivement sa part des dépenses pour les deux premières campagnes de la période transitoire dans les secteurs où la réglementation communautaire était déjà en vigueur depuis 1962.

Il reste à définir qu'elles sont les dépenses considérées comme remboursables :

a) Le financement des restitutions à l'exportation vers les pays tiers.

Le montant des restitutions progressivement couvert par le Fonds sera égal au produit des *quantités nettes exportées* vers les pays tiers par *le taux de restitution* de l'Etat membre qui a la restitution moyenne la plus basse.

Les quantités nettes seront déterminées par « produit de base » dont la liste sera dressée par le Conseil. Les produits dérivés seront reconvertis en produits de base à l'aide de coefficients déjà en usage dans le cadre des organisations communes de marché ou, dans certains cas, de coefficients calculés forfaitairement.

La restitution moyenne de chaque Etat membre est obtenue annuellement, pour chaque produit de base, en divisant le montant total des restitutions accordées à l'exportation vers les pays tiers de ce produit et de ses dérivés par les quantités brutes de ces mêmes produits exportées vers les pays tiers. La Commission compare les différents taux de restitution et détermine, pour chaque produit de

(33) Règlement n° 17-64 du 5 févr. 1964 (*J.O.C.E.*, du 27 févr. 1964).
(34) Règlement n° 18-64 du 5 févr. 1964 (*J.O.C.E.*, du 27 févr. 1964).
Ses dispositions relatives à la technique budgétaire (inscription des crédits, versement des contributions des Etats membres, engagement de dépenses...) n'appellent pas de développement particulier.

base, la restitution moyenne la plus basse après avoir pris l'avis du Comité consultatif du Fonds. Pour ce faire :

1° elle élimine les restitutions moyennes portant sur des quantités non représentatives par rapport à l'activité exportatrice totale de la Communauté, le seuil étant fixé à 5 % des quantités brutes totales exportées par la C.E.E. vers les pays tiers ;

2° elle effectue certaines corrections lorsque les restitutions sont influencées par l'application de mesures prises dans le cadre des organisations communes de marchés (abaissement temporaire des prélèvements, aides à la production...).

b) Les dépenses d'intervention sur le marché intérieur.

Elles ne seront prises en charge que si elles sont effectuées selon des règles communautaires déterminées par le Conseil, secteur par secteur. Le cas ne se présente, en l'état actuel, que pour le marché des céréales. Un règlement définit comme éligibles au titre du Fonds :

— les pertes occasionnées par la vente de blé tendre ou de seigle à un prix inférieur au prix indicatif, à condition que ces céréales aient été rendues impropres à la consommation humaine,

— les primes de dénaturation pour le blé tendre et le seigle,

— les pertes subies lors du passage d'une campagne à l'autre sur les stocks de céréales indigènes ayant fait l'objet d'une intervention.

B. — *La section « Orientation »*

a) Les différentes catégories d'aides.

Les actions du Fonds concernent l'ensemble des problèmes de structure. Quatre catégories d'aides doivent être distinguées ; les deux premières intéressent l'agriculture dans son ensemble et comprennent par conséquent les forêts ; les deux dernières sont réservées aux produits agricoles soumis à une organisation commune de marché.

L'adaptation et l'amélioration des conditions de production dans l'agriculture. — Cette forme d'aides à l'amélioration des structures vise les actions se situant à l'intérieur des exploitations agricoles ou dans le cadre de plusieurs exploitations agricoles ou en dehors de celles-ci. Le but de ces actions est de réaliser une combinaison des facteurs de production rendant possible leur emploi optimum.

A cet effet, les projets de vulgarisation agricole et de formation professionnelle bénéficieront de façon prioritaire des contributions du Fonds.

L'adaptation et l'orientation de la production agricole. — Les besoins agricoles de la Communauté évoluent ou sont susceptibles de le faire. En s'améliorant, le pouvoir d'achat de la population modifie la répartition de la demande de produits alimentaires :

augmentation de la consommation de viande, de légumes frais et de fruits, diminution de celle de pain et de féculents. Pour permettre à l'agriculture européenne de s'adapter à ces transferts, le Fonds pourra faciliter les reconversions de certaines productions et l'amélioration quantitative des produits.

L'adaptation et l'amélioration de la commercialisation des produits agricoles. — Les actions rentrant dans cette catégorie sont très diverses. Elles portent sur l'ensemble du circuit commercial des produits agricoles à l'intérieur, en dehors ou dans le cadre de plusieurs exploitations : amélioration des capacités de stockage et de conservation (construction de silos par exemple), valorisation des produits agricoles (construction ou aménagement d'abattoirs, de laiteries, de sucreries, de conserveries...), amélioration des circuits de commercialisation (création de marchés-gare, de centres de vente en gros, de centres de conditionnement...), meilleure connaissance des données déterminant la formation des prix sur les marchés des produits agricoles.

Le développement des débouchés des produits agricoles. — Il s'agit d'actions communautaires pour l'accroissement de la consommation des produits agricoles soumis à une organisation européenne de marché.

b) Les conditions de concours du Fonds.

Les demandes de concours du Fonds doivent être présentées à la Commission, chaque année, avant le 1er octobre par l'intermédiaire de l'Etat membre intéressé. Elles ne sont recevables par le Fonds que si l'Etat membre n'a pas donné un avis défavorable.

Critères généraux. — Pour pouvoir bénéficier du concours du Fonds, les projets devront :

— s'inscrire dans le cadre de programmes communautaires arrêtés par le Conseil sur proposition de la Commission et spécifiant les objectifs à atteindre, les régions où devra porter l'effort principal et l'importance relative du concours du Fonds (35) ;

— viser à une adaptation ou à une orientation de l'agriculture rendue nécessaire par la politique agricole commune.

Critères particuliers. — Pour les actions d'amélioration des conditions de production et d'orientation des productions, les projets soumis au Fonds devront : viser à rendre ou à maintenir économiquement viables des exploitations agricoles, accorder une attention suffisante aux problèmes de vulgarisation et de formation professionnelle agricole, contribuer à l'amélioration de la situation sociale des agriculteurs.

Priorité pour certains projets. — Une priorité sera accordée aux projets visant à encourager le développement de la région où ils seront réalisés.

(35) Pendant les deux premières années de fonctionnement du Fonds, des concours pourront être accordés pour des projets hors programme.

Forme et modalités de concours du Fonds. — Les concours du Fonds prennent la forme de subvention en capital. Pour chaque projet, la subvention du Fonds ne peut dépasser 25 % du coût total et la participation financière de l'intéressé (personne physique ou morale de droit public ou de droit privé) ne doit pas être inférieure à 30 % du total.

L'Etat membre sur le territoire duquel le projet doit être réalisé participe au financement. Le pourcentage de cette participation n'est pas fixé.

C. — *Les ressources du F.E.O.G.A.*

Selon le règlement n° 25, le Fonds est une partie du budget de la Communauté. Les dépenses du F.E.O.G.A. forment un titre spécial au sein de ce budget qui est divisé en deux chapitres correspondant l'un à la section « garantie » agricole, l'autre à la section « orientation » (36).

Les contributions financières des Etats membres sont calculées selon les critères établis par le règlement n° 25 qui ne prévoit toutefois les modalités de calcul que pour les trois premières années d'application (37).

Rappelons que les contributions comprennent :

— une partie dégressive calculée selon la clé de répartition des charges communautaires définies par le Traité (Allemagne, France et Italie, chacune 28 % ; Belgique et Hollande, chacune 7,9 %, Luxembourg 0,2 %) ;

— une autre partie augmentant progressivement, proportionnelle aux importations nettes en provenance des pays tiers à calculer en valeur par secteur de l'organisation commune de marché (38).

D. — *La gestion du F.E.O.G.A.*

La gestion du Fonds relève de la Commission, seule responsable, devant le Conseil, de la gestion du budget. La Commission est assistée dans sa tâche par un certain nombre de Comités consultatifs :

(36) En principe, les trois quarts des crédits seront utilisés pour les opérations de la section « garantie » et un quart pour les opérations de la section « orientation ». Pour les deux premiers exercices, le budget du F.E.O.G.A. se présenterait comme suit (en millions de F) :

	1962-1963	1963-1964
Section « garantie »	135	249
Section « orientation »	50	81
Total	185	330

(37) C'est-à-dire jusqu'au 1er juillet 1965.

(38) Cette formule vise à empêcher un Etat importateur dans un secteur et exportateur dans un autre (les Pays-Bas par exemple) d'éponger ses importations par un subterfuge comptable.

— *le Comité du Fonds*, composé de représentants des Etats membres et de la Commission, est appelé à formuler un avis selon la procédure en vigueur pour les Comités de gestion sur les différentes décisions d'application concernant la section de garantie agricole : détermination du taux de la restitution moyenne la plus basse, calcul des quantités nettes importées et exportées... Le Conseil arbitre les décisions de la Commission non conformes à l'avis du Comité de gestion ;

— *le Comité permanent des structures*, composé de représentants des Etats membres et présidé par la Commission, est consulté sur toutes les questions de portée générale relatives à la section d'orientation du Fonds :

— modalités d'application des programmes communautaires d'amélioration des structures,

— décisions d'intervention du Fonds pour les projets soumis à la Commission.

Il est habilité, dans le premier cas, à donner son avis selon une procédure analogue à celle des Comités de gestion.

* * *

En mettant en place les mécanismes de la responsabilité communautaire, en créant les moyens d'intervention communautaire, en assurant entre Etats membres de la Communauté le partage des charges résultant du soutien des marchés agricoles et de l'adaptation des structures, l'accord intervenu sur le règlement financier peut être considéré comme un réel progrès dans la mise en place des mécanismes de base de la P.A.C. Avantageux pour les pays exportateurs et par conséquent pour la France, dont il va alléger les charges financières résultant des exportations à perte sur les marchés mondiaux, le mécanisme de la responsabilité communautaire devrait également inciter les Etats membres importateurs à faire jouer la préférence communautaire en s'approvisionnant en priorité dans la Communauté.

L'importance de ce règlement financier a conduit certains de nos partenaires à poser, lors des négociations du 23 décembre 1963, le problème du contrôle du Parlement européen sur la gestion du F.E.O.G.A. Il paraît difficile de nier cette évidence constitutionnelle que l'emploi des ressources du Fonds, échappant au contrôle des Parlements nationaux, devrait être soumis au contrôle du Parlement européen. On peut se demander si la solution de ce problème n'implique pas une modification du Traité de Rome. **Une fois de plus, la mise en œuvre du Marché Commun agricole pose le problème politique du renforcement institutionnel de la Communauté.**

* * *

Après la crise ouverte en janvier 1963 au sein de la Communauté par la décision française d'ajourner les négociations avec la Grande-Bretagne, après l'avertissement du général de Gaulle (39) sur les conséquences d'un éventuel échec des négociations agricoles entre les Six à l'échéance du 31 décembre, les accords du 23 décembre 1963 sont considérés, à juste titre, comme la manifestation profonde que la Communauté économique européenne a atteint un stade où un retour en arrière paraît impossible. En marquant le point de départ d'une nouvelle étape du développement de la politique agricole commune, cette date représente incontestablement un événement politique important dans la vie de la Communauté. Cependant, sans sous-estimer l'importance d'une extension de la réglementation européenne à la quasi-totalité de la production agricole (40), on ne peut s'empêcher de constater à ce stade des négociations que si « l'Europe a élaboré ses mécanismes, elle n'a pas encore défini sa politique ». Qu'il s'agisse du rapprochement des prix agricoles ou des relations avec les pays tiers, des obstacles considérables restent encore à surmonter, les grandes options de l'Europe agricole restent à prendre.

Section IV

L'harmonisation des prix agricoles

La comparaison des prix agricoles actuellement pratiqués dans chacun des six pays de la C.E.E. (41) fait apparaître la disparité importante des prix nationaux dans certains secteurs de la production, principalement pour les céréales. Il résulte de cette situation que le rapprochement des prix constitue l'une des tâches les plus difficiles que pose l'établissement du Marché Commun dans l'agriculture et qu'il apparaît comme la véritable « pierre de touche » de la politique agricole commune. La diminution des prix et des revenus qui en résultera dans les pays situés au sommet de l'échelle des prix (Allemagne), l'augmentation des prix dans les pays situés en bas de l'échelle (France), le bouleversement de la structure interne des prix agricoles dans l'ensemble des pays du Marché Commun, posent en effet de graves problèmes d'ordre économique et social et, par conséquent, d'ordre politique. Il s'agit de concilier l'intérêt communautaire avec les intérêts nationaux forcément divers et souvent divergents.

Il ne faut pas perdre de vue, cependant, que les organisations

(39) Conférence de presse du 29 juillet 1963.

(40) Il reste, pour l'essentiel, à adopter les règlements relatifs au sucre et aux matières grasses d'origine végétale.

(41) Cf. *supra*, 1re Partie, Chap. III : « Le niveau des prix agricoles à la production dans les pays de la C.E.E. ».

communes de marchés ont pour but essentiel d'aboutir, au terme de la période transitoire, à un régime et à un niveau uniformes des prix ainsi que des systèmes de garantie des produits agricoles qui s'échangent sur le marché communautaire. A défaut d'une telle harmonisation, il serait impossible de passer, en 1970, au stade du marché unique. Si les institutions de la C.E.E. ont pris position sur les régimes de prix applicables aux principales productions agricoles, il leur reste à définir une « politique des prix agricoles », c'est-à-dire le niveau de ces prix et leur valeur relative.

Pour un certain nombre de produits, tels les fruits et légumes, le rapprochement des prix résultera essentiellement du jeu de l'offre et de la demande qui sera instauré par l'abaissement progressif des droits de douane à l'intérieur de la Communauté dans le cadre d'une organisation de marché qui reste à définir.

Pour d'autres — céréales, viande de bœuf, lait — l'organisation des marchés prévoit la fixation officielle de prix indicatifs par les institutions communautaires. Les prix indicatifs nationaux, provisoirement fixés par chaque Etat membre dans le cadre d'une « fourchette communautaire » devront être rapprochés et finalement uniformisés au niveau d'un prix indicatif commun fixé par le Conseil.

D'autres marchés enfin sont organisés sans prix indicatifs officiels mais les produits qui s'y échangent — porc, volailles, œufs — subissent l'influence directe des prix des céréales fourragères, élément essentiel du coût de production, et voient leur prix déterminés, en partie, par la suppression progressive du prélèvement intracommunautaire, en partie par l'existence d'un prélèvement extracommunautaire égal à la différence entre le prix d'écluse, calculé d'après le prix de revient de ce produit, et le prix offert par le vendeur sur le marché mondial.

D'une manière générale, l'harmonisation des prix agricoles dans la Communauté implique d'abord que les Six prennent position sur les critères qui doivent servir de base au rapprochement des prix nationaux, puis qu'ils se mettent d'accord sur le rapprochement des prix des céréales qui exercent un rôle directeur en matière de politique des prix agricoles.

Cependant, cette politique forme un tout et le problème de l'uniformisation des prix exige une approche globale.

1° Les critères pour la fixation des prix européens

Le Traité de Rome se borne à indiquer qu' « une politique commune éventuelle des prix doit être fondée sur des critères communs et sur des méthodes de calcul uniformes ».

Quant aux objectifs de la politique agricole commune énumérés soit dans le Traité, soit dans les règlements d'application, ils font référence à la fois à la nécessité d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, d'assurer des prix raisonnables dans

les livraisons aux consommateurs et de contribuer au développement harmonieux des échanges avec les pays tiers exportateurs de produits agricoles. Les intérêts des trois groupes en présence sont si difficiles à concilier que le Conseil des ministres des Six n'est jamais parvenu à un accord sur l'ordre de priorité à donner à ces critères dans la fixation des prix agricoles. Rappelons les données essentielles du problème.

La politique des prix agricoles exerce une influence à la fois sur l'orientation des productions, le revenu des agriculteurs, le coût de la vie et le niveau de vie des consommateurs, enfin sur l'évolution du commerce mondial.

a) L'orientation des productions.

La politique des prix agricoles est l'instrument d'une politique d'orientation de la production à moyen et à long terme. Les rapports des prix agricoles entre eux ont une incidence indiscutable, encore que parfois difficile à apprécier, sur les décisions économiques des producteurs et, par conséquent, sur l'évolution de la production.

Le niveau des prix européens et leur valeur respective pour les divers produits en cause contribueront donc, selon les choix qui seront faits, à instaurer, à maintenir ou à détruire un équilibre entre l'offre (production et importation) d'une part, et la demande (consommation intérieure et exportation) d'autre part. Il convient à cet égard de distinguer l'incidence que peut avoir sur la production la variation de chaque prix par rapport à son niveau antérieur et l'incidence des nouveaux rapports de prix. C'est ainsi qu'une hausse sensible du prix des céréales inciterait à de nouveaux développements de la production par extension des superficies, notamment en France, et qu'un rapport de prix plus favorable au lait qu'à la viande inciterait peu les éleveurs à porter leurs efforts vers la seconde de ces productions, alors que l'Europe des Six, déjà excédentaire en lait, est largement déficitaire en viande de bœuf.

Nous observons à cet égard qu'une politique d'orientation agricole par les prix n'a de portée réelle que si elle est basée d'une part, sur un programme d'orientation de la production préalablement défini et s'étendant sur plusieurs années et, d'autre part, sur un système de prix d'objectif correspondant à l'orientation souhaitée de la production. Tant que les instances européennes responsables n'auront pas pris position sur une politique d'orientation et de spécialisation de la production agricole communautaire — ce qui impliquerait corrélativement qu'elles prennent position sur le degré de préférence européenne — il leur sera bien difficile de fixer les prix indicatifs en fonction de ce critère. Cette observation revet d'autant plus d'importance que la politique commerciale et la politique de marché de la Communauté, empreintes d'un certain libéralisme, sont essentiellement fondées, en matière agricole, sur la notion de prix.

b) Le revenu des agriculteurs.

Pour satisfaire aux objectifs généraux de la politique agricole commune, la fixation des prix indicatifs doit s'opérer de façon telle que les personnes, agriculteurs ou ouvriers, qui travaillent dans les exploitations agricoles, rationnellement menées et économiquement viables, soient en mesure d'obtenir un « revenu adéquat » c'est-à-dire un revenu par travailleur occupé à temps plein dans l'agriculture correspondant au revenu par travailleur obtenu dans les groupes professionnels comparables.

L'harmonisation des prix à un niveau moyen se traduisant inévitablement par une perte de revenu pour les agriculteurs des pays aux prix les plus élevés, risque dans certains cas d'aller à l'encontre de cet objectif de parité. Conscient de cette difficulté, l'Exécutif européen préconise une politique de transfert qui compenserait temporairement les pertes subies par les producteurs et faciliterait l'adaptation de leurs exploitations à la nouvelle structure des prix.

c) Le coût de la vie.

Ce serait une erreur de croire, ainsi qu'il semble résulter du Plan Mansholt, que le rapprochement des prix agricoles ne pose de problèmes qu'aux pays situés en haut de l'échelle des prix. Il aura également une incidence sur les pays situés en bas de cette échelle — la France par exemple – dans la mesure où la hausse des prix agricoles à la production se répercutera inévitablement sur le coût de la vie dans ces pays.

Sans doute doit-on observer que le prix perçu par le producteur n'étant qu'un élément relativement faible (40 % en moyenne) du prix à la consommation, l'incidence sera limitée. Il n'en demeure pas moins qu'il y a là un facteur de hausse de l'indice des prix des produits alimentaires dans certains Etats membres, notamment en France, qui ne peut laisser indifférents des gouvernements soucieux de lutter contre les pressions inflationnistes. On notera, en outre, qu'une politique communautaire des prix agricoles enlève, en fait, aux gouvernements le contrôle des prix agricoles à la production, tout en leur laissant la responsabilité de l'évolution des prix alimentaires qui rentrent, pour 45 % environ en France, dans l'indice servant au calcul du S.M.I.G. En supposant résolu le problème du rapprochement des prix agricoles, on se trouvera donc rapidement devant la nécessité d'élargir la compétence communautaire en mettant en œuvre une politique économique commune.

Il faut être conscient que l'établissement d'un niveau commun de prix agricoles dans la Communauté a des conséquences économiques et monétaires qui débordent largement le cadre de la politique agricole commune. Il exige, en effet, pour garder toute sa signification, que soit garantie la parité des taux de change entre les pays membres et cette garantie ne peut résulter que d'une harmonisation et d'une coordination des politiques économiques au niveau de la Communauté, assurant une évolution sensiblement comparable des indices généraux de prix dans les différents pays

partenaires. Une évolution divergente des indices de prix telle qu'elle s'est manifestée dans les six pays de 1962 à 1963 (42) ne manquerait pas, si elle devait se poursuivre, de créer des distorsions telles qu'elle remettrait constamment en cause le niveau des prix communs européens et le fonctionnement même de la politique agricole commune.

d) La politique commerciale avec les pays tiers.

Nous avons vu que les règlements communautaires prévoyaient pour les produits agricoles les plus importants, l'application de prélèvements variables ayant pour objet de ramener les prix des produits importés des pays tiers au niveau des prix européens.

Le lien étroit existant entre les prélèvements et les prix explique l'importance qu'attachent les pays tiers au futur niveau des prix agricoles européens.

Un niveau de prix relativement bas dans l'Europe des Six en diminuant l'écart entre le prix européen et le prix du marché mondial réduirait l'effet protectionniste du système des prélèvements.

Un niveau de prix élevé aurait, au contraire, pour résultat de renforcer l'effet protectionniste des prélèvements ce qui, de l'avis des pays tiers, renforcerait une certaine autarcie européenne en incitant au développement de la production.

L'évidence de l'effet protectionniste d'un niveau de prix européen élevé montre la contradiction fondamentale de la position allemande, favorable à une large ouverture du Marché Commun sur l'extérieur et attachée, dans le même temps, à la fixation de prix agricoles élevés.

La politique commune des prix agricoles revêt donc un double aspect interne et externe, ce qui contribue à en accentuer la complexité. Il paraît exclu, dans ces conditions, ainsi que l'a maintes fois souligné la Commission, que puissent être sérieusement abordées les négociations agricoles au niveau du G.A.T.T. (négociations Kennedy), tant que n'aura pas été arrêtée une politique européenne des prix agricoles.

2° L'alignement des prix des céréales

Une procédure spéciale avait été prévue par le règlement céréalier qui devait permettre d'effectuer, à partir de 1963, un rapprochement progressif des prix nationaux et de déterminer, à partir de 1970, des prix de base communs aux six pays. Dans ce but, le Conseil devait fixer chaque année, avant le début de la campagne de commercialisation, des limites supérieures et inférieures à l'intérieur desquelles chaque gouvernement fixerait ses prix indicatifs. Ce n'est, en fait, que l'ébauche très discrète d'un rapprochement des prix des céréales qui a été décidée pour la campagne 1963-1964

(42) Italie + 8 % ; France + 6 % ; Belgique + 4 % ; Pays-Bas + 3 % ; Allemagne : prix stables.

en raison du refus opposé par la délégation allemande à toute modification appréciable du prix des céréales allemandes qui sont au niveau supérieur de la fourchette à l'intérieur de laquelle doivent se situer les prix des pays de la Communauté.

Devant les difficultés de réaliser par étapes ce rapprochement des prix, la Commission, sous la dénomination de « Plan Mansholt », a soumis au Conseil, à la veille des négociations de décembre 1963, des propositions tendant à ce que le rapprochement des prix des céréales se fasse « en une seule fois » à l'occasion de la campagne 1964-1965.

A. — *Le « Plan Mansholt » en vue de l'établissement d'un niveau commun des prix des céréales*

Présenté le 4 novembre 1963 aux ministres des six Etats membres, le Plan Mansholt comportait, en fait, deux propositions de la Commission : la première concernait les mesures en vue de l'établissement d'un niveau commun des prix des céréales ; la seconde avait trait à la « stratégie de la Communauté dans les négociations du G.A.T.T. » (43).

Le projet de la Commission répondait en fait à trois objectifs principaux :

— fixer en une seule fois, dès la campagne 1964-1965, les prix indicatifs de base communs pour toutes les céréales ;

— compenser par des subventions de caractère communautaire les conséquences économiques défavorables résultant de ce rapprochement accéléré des prix ;

— appliquer intégralement, dès 1964-1965, le principe de la responsabilité financière commune pour les restitutions à l'exportation et les interventions sur le marché intérieur.

Les motifs qui ont conduit la Commission à prendre cette initiative audacieuse sont les suivants :

— accélérer l'établissement du marché unique et consolider l'organisation mise en place en application des décisions du 14 janvier 1962 ;

— mettre fin aux difficultés que ne manqueraient pas de faire naître des négociations annuelles répétées sur les conditions de rapprochement des prix ;

— faire disparaître les obstacles aux frontières intérieures de la Communauté qui freinent le développement des échanges intracommunautaires ;

— permettre à la Communauté de définir sa politique avant d'engager la négociation Kennedy et renforcer ainsi la position des Six dans cette négociation.

(43) Seule la première de ces propositions est analysée ici. La seconde sera examinée dans le chapitre consacré aux « négociations Kennedy » (p. 200).

1° *Le prix européen des céréales.*

Un prix indicatif de base unique pour chaque espèce de céréales devait être fixé par le Conseil sur proposition de la Commission pour la campagne 1964-1965.

Ces prix indicatifs de base seraient valables dans les deux principales zones déficitaires de la Communauté : la zone Anvers-Rotterdam-la Rhur d'une part, la zone de l'Italie méridionale et insulaire d'autre part.

Conformément au règlement céréalier, ces prix de base devraient permettre de calculer sur tout le territoire de la Communauté :

— *les prix de seuil* applicables à la frontière commune et à partir desquels est établi le montant du prélèvement sur les importations ;

— *les prix indicatifs régionaux* qui, compte tenu des frais de transport, s'appliquent dans les différentes zones de culture ;

— *les prix d'intervention* destinés à empêcher que les prix des marchés locaux ne tombent au-dessous d'un certain niveau.

La nouvelle réglementation aurait eu pratiquement pour effet d'établir, à partir du 1er juillet 1964, un Marché Commun des céréales présentant, à l'intérieur de la Communauté, toutes les caractéristiques d'un marché national et, à la frontière extérieure, un régime uniforme de prix de seuil.

2° *Le niveau commun des prix.*

Les prix proposés par la Commission pour la campagne 1964-1965 s'établissaient à un niveau intermédiaire entre le prix maximum (allemand) et le prix minimum (français) :

Pour déterminer ces prix, la Commission a tenu compte des principes suivants :

— nécessité de ne pas entraîner d'expansion dangereuse des surfaces céréalières dans la Communauté, notamment en France où il existe des « réserves de superficies » estimées entre 1,6 et 2 millions d'hectares. Selon la Commission, il n'y aurait pas lieu de s'attendre à une extension des superficies céréalières en France, notamment pour le blé, « tant que le relèvement des prix à la production restera inférieur à 12 % » ;

— nécessité de fixer un rapport entre les prix des céréales panifiables et des céréales fourragères tenant compte de la situation des approvisionnements et des besoins d'importation de la C.E.E. caractérisée par la croissance des besoins en céréales fourragères (orge, maïs) et la stabilisation des débouchés en blé tendre et en seigle.

PRIX INDICATIFS DE BASE, PRIX D'INTERVENTION DE BASE
ET PRIX DE SEUIL DES CÉRÉALES
AU DÉBUT DE LA CAMPAGNE 1964-1965 (44)

Blé Tendre

Prix indicatif de base	524,56
Prix d'intervention de base	487,54
Prix de seuil	518,39

Orge

Prix indicatif de base	456,68
Prix d'intervention de base	425,82
Prix de seuil	450,51

Maïs

Prix indicatif de base	462,85
Prix d'intervention de base	432,
Prix de seuil	456,68

a) Conséquences sur les prix à la production. — Par rapport au niveau des prix à la production en 1963, la Commission considérait que ses propositions se traduiraient :

— *en France*, par un relèvement des prix de toutes les céréales : + 8 % pour le blé ; + 16 % pour l'orge ; + 1 % pour le maïs (45) ;

— *aux Pays-Bas*, par un prélèvement de tous les prix : + 6 % pour le blé ; + 15 % pour l'orge ;

— *en Belgique*, par une hausse légère du prix du blé (+ 2 %) et plus importante du prix de l'orge (+ 7 %) ;

— *en Italie*, par une baisse (d'environ 11 %) des prix du blé tendre et du blé dur et par une hausse sensible des prix de l'orge (+ 15 %) et du maïs (+ 23 %) ;

— *en Allemagne*, par une baisse des prix de toutes les céréales, de l'ordre de 11 à 15 % selon les cas.

b) Conséquences sur les prix à la consommation. — Selon la Commission, les modifications de prix à la production ne se répercuteraient qu'à concurrence du quart ou du tiers sur les prix à la consommation. C'est ainsi que les prix à la consommation du blé, des pâtes, de la viande de porc, des œufs et de la volaille, considérés dans leur ensemble, pourraient dépasser le niveau qu'ils auraient atteint autrement de 3 % en France, 5 % aux Pays-Bas, 1 à 2 % en Italie.

3° *Les mesures de compensation.*

Pour atténuer les difficultés d'ordre social, économique et politique résultant des diminutions de prix et de revenus des agricul-

(44) Les prix sont indiqués en francs français et par tonne.
(45) Compte non tenu de la suppression du quantum pour le blé et l'orge.

teurs dans certains pays, la Commission a prévu des mesures de compensation qui seraient de deux sortes :

— mesures d'effet immédiat applicables jusqu'à la fin de la période transitoire ;

— plans communautaires se substituant, au plus tard en 1970, aux mesures transitoires.

a) *Les mesures envisagées pour la période transitoire* (1964-1969) étaient destinées à compenser les conséquences économiques défavorables résultant du « rapprochement des prix en une seule fois » sur les revenus des exploitations agricoles en Allemagne, en Italie et au Luxembourg.

Le montant des compensations qui seraient accordées chaque année s'élevait à 140 millions de dollars pour l'agriculture allemande, 65 millions de dollars pour l'agriculture italienne, 0,9 million de dollars pour l'agriculture luxembourgeoise.

Ces sommes correspondent à la perte que l'alignement des prix aurait fait subir aux trois agricultures intéressées au cours de la campagne 1964-1965.

Les compensations pourraient prendre trois *formes* différentes :

— versement direct aux chefs d'exploitation ;

— contribution au financement des prestations sociales en faveur des exploitants, ce qui permettrait de rattraper le retard de l'Allemagne sur la France dans ce domaine ;

— octroi d'aides pour l'amélioration de la productivité agricole.

Les Etats membres seraient libres de répartir comme ils l'entendent entre ces trois formes le montant total prévu par les mesures compensatoires. Jusqu'en 1966, ils auraient la faculté d'accorder la totalité de la compensation sous forme de versements directs. A partir de 1967, la proportion des versements directs devrait diminuer graduellement pour ne plus représenter au maximum, en 1969, que les deux tiers du montant initial. Toutefois, dans la mesure où ces aides revêtent la forme de versements directs, ceux-ci doivent être indépendants du produit, c'est-à-dire qu'ils ne doivent pas être liés au prix des produits ou des moyens de production.

Le financement des mesures compensatoires serait assuré intégralement par le budget de la Communauté pendant les trois premières années. Il serait réduit progressivement aux deux tiers pendant les trois années suivantes, la différence étant assurée par les « plans communautaires ».

b) *Les « plans communautaires » pour l'amélioration du niveau* de vie des populations agricoles (46). — Arrêtées par le Conseil sur proposition de la Commission et appliqués à partir de 1966 avec le

(46) Ces plans communautaires ne semblent pas s'apparenter aux projets de « programmation » à l'échelle européenne.

soutien financier de la Communauté, les plans communautaires auraient pour objet d'assurer à la population agricole un niveau de vie convenable. Ils s'appliqueraient donc à l'ensemble des pays de la C.E.E. et comprendraient notamment :

— des mesures visant à améliorer les revenus des exploitations agricoles dans les régions insuffisamment développées (réformes de structure) ;

— des programmes spéciaux en faveur des exploitations agricoles dont la situation économique et sociale est particulièrement peu satisfaisante ;

— l'amélioration des régimes de protection sociale dans l'agriculture.

La Communauté fournirait les contributions financières pour l'exécution des mesures arrêtées dans le cadre des plans communautaires. Le versement des contributions serait assuré par le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (F.E.O.G.A.) et par le Fonds social européen dans la mesure où les prescriptions applicables à ces Fonds le permettent.

B. — *Les négociations sur le Plan Mansholt*

Le rapprochement du prix des céréales ne figurait pas au nombre des questions qui devaient, en tout état de cause, être réglée par les Six avant la fin de l'année 1963. Le Conseil s'engagea cependant, dans ses décisions du 23 décembre, à prendre le Plan Mansholt comme base de discussion pour le rapprochement des prix qui devait être arrêté avant le 15 avril 1964. Il donnait en même temps mandat à la Commission de négocier les aspects agricoles du « Kennedy Round » selon la méthode dite de « consolidation des montants de soutien », ce qui rendait par là même indispensable la définition d'une politique commune des prix agricoles dont l'élément de base résidait dans la fixation d'un prix commun pour chaque sorte de céréales.

Le 15 avril 1964, la délégation allemande informait le Conseil du rejet du Plan Mansholt par le gouvernement fédéral. Le Bundestag venait en effet de prendre à l'égard de ce plan une position de refus inconditionnel. Le porte-parole du gouvernement allemand n'énuméra pas moins de quinze conditions préalables à l'unification des prix et demanda que les prix de la campagne 1964-1965 soient fixés sans tarder, indépendamment d'une décision sur un niveau de prix commun. La Commission s'éleva contre une telle exigence, considérant que la fixation des prix de la campagne 1964-1965 devait, au moins, être liée à un accord de principe sur les prix communs.

La nouvelle version du Plan Mansholt. — Pour surmonter ces difficultés, la Commission saisissait le Conseil, le 19 mai 1964, d'une version corrigée du « Plan Mansholt ». Rien d'essentiel n'y était

changé, si ce n'est la date d'application des prix communs qui se trouvait reportée à la campagne 1966-1967. Toutefois, le niveau des futurs prix communs devait être fixé avant le 30 juin 1964 en même temps que seraient arrêtés les prix de la prochaine campagne. La Commission disposerait ainsi de l'instrument politique qu'elle juge indispensable pour négocier au G.A.T.T.

L'ajournement des négociations et ses conséquences. — Le 2 juin 1964, la délégation allemande rejetait la nouvelle version du Plan Mansholt en arguant que la situation politique intérieure était telle en Allemagne que le gouvernement fédéral se trouvait dans l'impossibilité d'assigner une échéance quelconque à la fixation d'un niveau commun des prix.

Pressée par le Conseil d'abandonner provisoirement la partie de son plan concernant l'établissement de prix communs et de faire de nouvelles propositions pour la fixation des prix de la prochaine campagne céréalière, la Commission refusa d'assumer la responsabilité de l'abandon de la politique définie le 23 décembre et de se priver des moyens de négocier utilement à la Conférence du G.A.T.T. Passant outre aux objurgations de la Commission, le Conseil unanime n'en décida pas moins de reconduire pour la campagne 1964-1965 les prix céréaliers de la précédente campagne et de renvoyer au 15 décembre 1964 sa décision sur l'unification des prix.

La décision du Conseil des Six doit être envisagée dans ses répercussions externes et internes.

S'agissant des relations de la C.E.E. avec les pays tiers, elle interdisait provisoirement à la Communauté de participer de façon positive aux « négociations Kennedy » sur l'agriculture. On ne peut, dès lors, envisager qu'une évolution très lente de ces négociations d'autant que, du côté américain, l'actuel président des Etats-Unis ne paraît pas attacher à ce problème toute l'importance que lui donnait l'initiateur du Trade Expansion Act.

S'agissant de la dynamique interne de la construction européenne, de nombreux observateurs considèrent la décision sur les prix agricoles comme devant constituer le tournant le plus décisif de l'histoire de l'intégration agricole européenne, déjà jalonnée cependant de crises graves et de rétablissements spectaculaires.

Le problème des prix agricoles est, en effet, *sur le plan de la politique économique,* au nombre de ceux qui posent, chaque année, aux gouvernements, les options les plus redoutables.

En remettant en question un équilibre aussi difficilement atteint, le bouleversement de la structure et du niveau des prix agricoles nationaux qu'implique l'harmonisation des prix à l'échelle européenne a indiscutablement pour effet d'accentuer ces difficultés.

D'un côté, le monde paysan est extrêmement sensible à toute mesure susceptible de porter atteinte à des situations péniblement acquises : d'où le refus allemand d'une baisse des prix agricoles outre-Rhin. De l'autre, les pouvoirs publics ont la charge de veiller aux incidences de toute mesure susceptible de remettre en cause

la stabilité économique et monétaire : d'où la position nuancée de la délégation française qui, tout en approuvant le principe du Plan Mansholt (47), ne semble pas avoir fait preuve alors de l'intransigeance dont elle s'est montrée capable en maintes circonstances pour forcer la décision de ses partenaires.

Après avoir défini les mécanismes nécessaires à l'unification de ses marchés, l'Europe des Six est arrivée, avec le problème des prix agricoles, à l'heure des grandes options politiques. L'unification des prix — pour les céréales comme pour les autres produits — conduit inéluctablement, cette fois, à la définition de la politique agricole commune dans ses aspects les plus fondamentaux : orientation et localisation de la production communautaire, degré de la préférence européenne, niveau de revenu des producteurs. Par ses multiples implications d'ordre économique, financier, monétaire, politique, la mise en œuvre d'une politique européenne des prix agricoles constitue le transfert de souveraineté le plus important qu'aient eu jusqu'ici à consentir les Etats membres de la C.E.E. Et il est difficile de prévoir exactement tous ses enchaînements. Ces considérations permettent de mesurer la portée des décisions prises par les Six à la fin de l'année 1964.

Section V

L'accélération du marché commun agricole
L'accord du 5 décembre 1964

L'opposition allemande à toute tentative d'harmonisation des prix agricoles devait conduire le Gouvernement français à faire, le 21 octobre 1964, une importante déclaration relative aux décisions communautaires à intervenir en matière agricole. Cette déclaration soulignait notamment que « la France cesserait de participer à la Communauté Economique Européenne si le Marché Commun ne s'organisait pas comme il était prévu qu'il soit organisé. La France maintient d'autre part cette position : il n'y a pas de possibilité de négocier utilement avec les Etats-Unis tant que la Communauté Economique Européenne, la Communauté agricole comprise, ne sera pas organisée complètement ».

A la suite d'un accord conclu avec les agriculteurs allemands, le Chancelier Erhard annonçait officiellement, le 2 décembre 1964, devant le Bundestag « qu'il convenait d'approuver l'adoption dans

(47) « Sous sa forme première, le Plan Mansholt n'aurait pu être accepté par le Gouvernement français mais sous sa forme seconde, l'établissement du prix unique étant repoussé à 1966-1967, il avait l'appui de la délégation française. Celle-ci toutefois aurait fait des réserves sur les modalités du système de compensation prévu ». E. Pisani, Congrès de l'A.G.P.B., 5 juin 1964.

les délais prévus d'un prix commun des céréales, sous certaines conditions et dans l'attente de certaines réalisations ».

La voie était ainsi ouverte à de nouveaux progrès dans les négociations. *L'accord de principe intervenu au Conseil des Six, le 15 décembre 1964, va se traduire, en fait, par l'accélération du processus d'unification des marchés agricoles européens puisque, selon toute probabilité, il paraît désormais acquis que cette unification sera réalisée, pour une très large part, le 1er juillet 1967, soit avec deux ans et demi d'avance sur le calendrier fixé par le Traité de Rome.*

Les décisions arrêtées le 15 décembre débordent en effet le problème de l'unification du prix et du marché des céréales. Elles étendent cette unification aux marchés des produits transformés (porc, œufs, volailles). Elles amorcent une véritable organisation du marché des fruits et légumes. Elles permettent d'envisager, enfin, la mise en œuvre de la responsabilité financière communautaire des marchés agricoles et le démarrage d'une politique commune des transports.

1° L'unification du prix des céréales

L'accord du 15 décembre aboutit à la création entre les Six d'un marché unique des céréales à partir du 1er juillet 1967. Il fixe le niveau des prix communs qui, sous réserve d'une révision, s'appliqueront à cette date. Il détermine les compensations financières accordées aux agriculteurs qui subiront des pertes du fait de la fixation des nouveaux prix. Il prévoit, enfin, les modalités de la régionalisation des prix.

A. — *Le niveau des prix*

Les prix indicatifs de base qui s'appliqueront, à compter du 1er juillet 1967 et serviront au calcul des prix applicables dans chacune des régions de la Communauté ont été fixés aux niveaux suivants :

Blé tendre	: 425	DM/T =	52,45 Fr/ql
Blé dur (48)	: 500	DM/T =	61,70 Fr/ql
Orge (49)	: 365	DM/T =	44,90 Fr/ql

(48) Pour le *blé dur*, une disposition particulière prévoit l'octroi d'une subvention (analogue à un « deficiency payment ») versée par le F.E.O.G.A. de manière à garantir le prix au stade du commerce de gros à 580 DM/T (71,45 F/q1). Cette mesure incitera les producteurs italiens et français de blé dur à accroître la production.

(49) Pour l'*orge et le maïs*, deux dispositions particulières tendent à limiter les effets d'une hausse des prix en Italie, en permettant à ce pays de diminuer le prélèvement sur les importations effectuées par voie maritime jusqu'en 1971-1972 et sur les importations en provenance des pays tiers jusqu'en 1969-1970, On notera que c'est à la demande de l'Italie que le prix du maïs a été fixé à un niveau relativement bas, ce qui risque d'entraîner en France des reconversions vers la culture du blé, production déjà excédentaire.

Pour l'orge, un barème spécial de bonification s'appliquera à l'orge d'une qualité répondant aux besoins de l'utilisation en brasserie.

Seigle (50) : 375 DM/T = 46,12 Fr/ql
Maïs (49) : 362,5 DM/T = 44,58 Fr/ql

D'une façon générale, les prix ainsi définis pour 1967 correspondent à ceux que le Plan Mansholt avait initialement prévu pour 1964. Cependant, deux remarques importantes doivent être faites :

— *une clause de révision* a été prévue en fonction de laquelle le Conseil des Six réexaminera avant le 1er juillet 1966, les prix indicatifs de base en vue de les adapter éventuellement à l'évolution des coûts et des prix intervenue entre temps. Contrairement au désir des Allemands qui auraient voulu, en fait, indexer les prix des céréales à l'indice général des coûts et des prix de la Communauté, cette révision n'est ni certaine, ni automatique.

— les prix des céréales seront désormais fixés en « *unités de compte* » de la C.E.E., d'une valeur pratiquement égale au dollar. Il en résulte que si un pays venait à dévaluer sa monnaie, il devrait automatiquement relever ses prix céréaliers d'un pourcentage égal au montant de la dévaluation. Cette disposition a pour effet de rendre inutile et pratiquement impossible une manipulation monétaire nationale. Elle constitue en fait un premier pas vers l'Union monétaire européenne.

B. — *Les mesures financières de compensation*

Les trois pays (Allemagne, Luxembourg, Italie), dont les agriculteurs subiront des pertes du fait de la fixation des nouveaux prix des céréales, recevront des subventions communautaires de compensation, dégressives par tiers en trois ans.

Leur répartition sera la suivante :

(en millions de F)

Pays	1967-1968	1968-1969	1969-1970	Total
Allemagne	690	460	230	1.380
Italie	320	220	110	650
Luxembourg	6,16	3,70	2,46	12,32
Total	1.016,16	683,70	342,46	2.042,32

Ces compensations seront imputées sur une section spéciale du F.E.O.G.A. dont le financement sera assuré par des contributions

(49) Voir *Infra* page 145.

(50) Pour le *seigle*, une bonification de 10 DM/T (1,23 F/q1) peut être appliquée au prix du « seigle qui, en raison de sa qualité particulièrement bonne, est particulièrement propre à être utilisé dans l'alimentation humaine ». Cette disposition intéresse spécialement l'Allemagne, important producteur de seigle.

budgétaires des Etats membres suivant la clé de répartition budgétaire de la C.E.E. (Art. 200 du Traité de Rome).

Si le montant de ces compensations correspond approximativement aux prévisions du Plan Mansholt pour la première année, la durée des subventions ainsi que leur dégressivité plus rapide ont pour effet de réduire sensiblement le volume global initialement prévu. Cependant la différence la plus notable avec le Plan Mansholt réside dans le fait que les décisions arrêtées n'ont pas retenu la notion de « plans communautaires pour l'amélioration du niveau de vie de la population agricole valables pour l'ensemble de la Communauté » qui devaient, à partir de 1970, se substituer aux mesures compensatoires.

On notera enfin qu'aux termes de l'accord intervenu entre le Gouvernement fédéral et les agriculteurs allemands, ceux-ci bénéficieront, en plus des compensations communautaires, d'importantes aides nationales destinées à faciliter, dès 1965, l'adaptation de l'agriculture allemande aux conditions nouvelles résultant du Marché Commun. Ainsi, l'agriculture d'outre-Rhin, qui atteint déjà un niveau technique élevé avec de forts rendements lui permettant de couvrir une part croissante de ses besoins alimentaires, va se trouver en mesure d'accentuer encore ses progrès.

C. — *La régionalisation des prix*

Une résolution du Conseil arrête enfin les principes directeurs pour la régionalisation des prix des céréales dans le cadre du Marché unique.

S'agissant des conditions de formation des prix, la résolution rappelle et précise notamment que :

— les prix indicatifs et d'intervention de base sont valables pour Duisbourg, centre de commercialisation le plus important de la zone déficitaire du nord-ouest de la Communauté ;

— les prix d'intervention dérivés doivent être fixés à un niveau permettant aux céréales de circuler librement au sein de la Communauté, conformément aux besoins du marché et de telle sorte qu'il n'existe aucune discrimination entre les producteurs de la Communauté ;

— le Conseil, statuant sur proposition de la Commission à l'unanimité au cours de la deuxième étape et à la majorité qualifiée par la suite, fixe en même temps :

- les prix indicatifs et d'intervention de base ;
- un nombre limité de centres de commercialisation significatifs ;
- les prix d'intervention dérivés valables pour ces centres.

D'une façon générale, l'instauration d'un marché unique supprimant tous les obstacles aux frontières et le cloisonnement existant actuellement (qui ont eu pour effet de renforcer la protection entre les Etats membres) devrait se traduire par un certain développement des échanges intracommunautaires. En tout état de cause le jeu de la responsabilité communautaire des marchés aura

pour effet de transférer au plan européen les problèmes français d'exportation et de soutien des marchés.

2° L'unification des marchés des produits transformés (porc, œufs, volailles)

A la demande de certains de nos partenaires belges, et néerlandais, le Conseil a décidé, dans le compromis final, de supprimer, à partir du 1er juillet 1967, pour la viande de porc, les œufs et la volaille, l'élément « B » du prélèvement intra-communautaire, élément qui était destiné à pallier les différences de coût existant dans les activités transformatrices. Le prix d'écluse intra-communautaire qui s'appliquait à la viande de porc sera également supprimé à la même date. Comme l'élément « A » qui visait à compenser les différences de prix des céréales fourragères entre l'Etat membre importateur et l'Etat membre exportateur doit disparaître par l'unification du prix des céréales, il résulte de cette décision que les marchés du porc, des œufs et des volailles se trouveront unifiés en même temps que celui des céréales.

Pour compenser cette accélération dans l'établissement du marché unique des produits transformés, il a été admis à la demande de la France, qu'un système d'interventions communautaires sur le marché de la viande de porc et, éventuellement, sur le marché des œufs et volailles, entrera en vigueur au plus tard le 1er juillet 1967.

S'ajoutant à la suppression des restitutions dans les échanges intracommunautaires des produits avicoles, cette décision d'accélération risque de créer de profondes perturbations dans l'aviculture française dont les structures de production et de commercialisation sont encore, malgré des progrès récents, gravement déficientes.

3° L'organisation renforcée du marché des fruits et légumes

Le règlement du 14 janvier 1962 sur les fruits et légumes s'attachait davantage à la libéralisation des échanges intra-communautaires qu'à une organisation commune des marchés dont la mise en place devait, en principe, intervenir avant le 30 juin 1964.

Par une résolution du 15 décembre 1964, la Commission est invitée à proposer au Conseil les adaptations à la réglementation en vigueur.

Ces dispositions, qui sont liées à la décision d'étendre la responsabilité financière de la Communauté au marché des fruits et légumes devront :

— d'une part, donner aux mécanismes d'organisation de ce marché une efficacité comparable à celle des autres organisations communes de marché ;

— d'autre part, assurer le respect des prix de référence par le moyen de taxes compensatoires sur les importations en provenance des pays tiers.

4° Le financement de la politique agricole commune

L'unification accélérée des marchés agricoles resterait incomplète si elle ne s'accompagnait de dispositions tendant à élargir, corrélativement, la responsabilité financière de la Communauté. La résolution adoptée par le Conseil, dans le compromis final, constitue à cet égard un certain progrès.

A. — *Responsabilité financière de la Communauté*

Déjà en vigueur pour les céréales, la viande de porc, les œufs et volailles, les produits laitiers, la viande de bœuf, le riz et les matières grasses, la responsabilité financière communautaire sera élargie « dans un esprit de solidarité entre les Etats membres », notamment au secteur des fruits et légumes, à compter du 1er janvier 1966, à celui du blé dur, à compter du 1er juillet 1967 et, dès que possible, à celui du tabac.

En outre, tirant la conséquence du fait que le marché unique sera réalisé pour les céréales et les produits transformés à base de céréales avec deux ans et demi d'avance par rapport aux prévisions initiales, une décision a été prise selon laquelle, pour ces produits, le total des dépenses éligibles d'intervention et de restitution sera pris en charge par le F.E.O.G.A. dès le 1er juillet 1967.

B. — *Ressources du F.E.O.G.A.*

Le principe paraît désormais acquis — la Commission étant invitée à faire des propositions dans ce sens — que, dès la mise en vigueur des prix uniques, c'est-à-dire à compter du 1er juillet 1967, pour les céréales et les produits transformés à base de céréales, le produit des prélèvements perçus sur les importations en provenance des pays tiers sera versé en totalité au budget de la Communauté. Sanction financière de la préférence communautaire, cette disposition signifie que si des pays de la C.E.E. continuent à acheter à meilleur marché les produits agricoles en dehors de l'Europe des Six, il leur faudra désormais verser au budget de la Communauté les économies ainsi réalisées, de manière à compenser les surplus ainsi provoqués chez les pays partenaires (51).

La portée de cette décision doit être appréciée dans la perspective des prochaines négociations relatives au financement de la politique agricole commune pour la période 1965-1970. On sait, en effet, que des divergences subsistent entre les pays partenaires quant au régime applicable aussi bien en ce qui concerne l'origine

(51) A titre transitoire, il a été décidé que la contribution financière de l'Italie serait plafonnée à 18 %, puis à 22 % (au lieu de 28 %) au cours des exercices 1965-1966 et 1966-1967. Cette mesure de compromis vise à compenser l'anomalie selon laquelle, au cours des deux premiers exercices du Fonds européen, l'Italie a contribué assez largement au financement du Fonds et n'en a presque rien reçu.

des ressources attribuées au F.E.O.G.A. que l'importance des dépenses que celui-ci prendra en charge pour la période allant du 1er juillet 1965 à l'établissement du marché unique (52). En ce qui concerne les ressources, le problème posé est celui de savoir si le principe du plafonnement des contributions nationales auquel certains de nos partenaires semblent attachés, sera maintenu et ne se perpétuera pas au-delà de la période transitoire, ce qui serait contraire au principe même de la politique agricole commune.

En ce qui concerne les *dépenses,* on sait que le Fonds prend en charge la moitié des dépenses éligibles en 1964-1965 et qu'il doit prendre en charge la totalité de ces dépenses au stade du marché unique. Il reste à fixer quel sera le pourcentage de la prise en charge pour les années intermédiaires : 1966, 1967...

Si les mesures acquises ont indéniablement pour effet d'accroître la solidarité financière des Six quant à la gestion des marchés agricoles, il apparaît, en définitive, que les négociations à venir sur le financement de la P.A.C. ne manqueront pas de poser encore d'importantes et délicates questions.

5° L'harmonisation des tarifs de transport

Estimant « nécessaire que les Etats membres s'efforcent de supprimer les différenciations artificielles des prix des transports des produits agricoles », le Conseil a invité la Commission à lui faire rapport sur cette question et à lui soumettre, avant le 1er juillet 1966, des mesures appropriées.

Compte tenu des progrès réalisés dans l'établissement de la politique agricole commune, une certaine harmonisation des politiques de transport apparaît désormais indispensable.

6° La portée de l'accord du 15 décembre 1964

L'analyse des dispositions arrêtées par les Six montre l'importance qu'elles revêtent tant en ce qui concerne le développement de la politique agricole commune qu'en raison de l'impulsion décisive qu'elles donnent à l'ensemble de la construction européenne.

a) En amorçant l'unification des prix agricoles dans la Communauté, les Six sont en voie de dépasser le stade de l'élaboration des mécanismes de la politique agricole commune pour aborder la définition de cette politique dans l'un de ses aspects fondamentaux. La décision arrêtée à cet égard n'en appelle pas moins plusieurs observations quant à l'orientation future de l'agriculture européenne qui peut en résulter :

— le fait que le prix des céréales ait été fixé sans que le problème des prix agricoles ait été envisagé dans son ensemble et dans

(52) C'est-à-dire en 1967 pour les céréales et les produits transformés et en 1970 pour les autres produits agricoles pour lesquels aucune accélération ne serait décidée.

le cadre d'un programme d'orientation de la production préalablement défini à l'échelle de la Communauté risque de nuire à la cohérence de la politique européenne des prix agricoles ;

— le rapport des prix entre les différentes céréales aura pour effet de freiner le développement des céréales secondaires (notamment du maïs) dont la Communauté est déficitaire et de stimuler à l'excès la culture du blé dont la Communauté sera bientôt excédentaire ; cette évolution sera particulièrement sensible en France, pays clé du marché céréalier européen où la régionalisation des prix va, en outre, accentuer certains déséquilibres régionaux ;

— le niveau général qui a été retenu pour le prix des céréales va rendre très difficile, par la suite, l'établissement d'une relation satisfaisante entre les prix des différents produits agricoles. A défaut d'une revalorisation plus substantielle des prix des produits animaux et notamment de prix de la viande de bœuf, les producteurs continueront à se détourner de ces spéculations qui leur imposent de plus lourdes servitudes, le déficit de la Communauté s'accentuera de même que le déséquilibre entre les régions.

Sans doute, l'établissement d'une plus grande solidarité financière entre les Six dans la gestion des marchés conduira-t-elle assez rapidement à une prise de conscience communautaire de ce problème. Cependant, compte tenu de la lenteur inévitable des adaptations et des reconversions en agriculture, il serait regrettable que l'intégration agricole européenne se fasse à partir d'une orientation irrationnelle de la production qui impliquerait, à plus ou moins brève échéance, des mesures de contrôle de la production dont la France supporterait évidemment le poids le plus lourd.

b) Les progrès de l'unification agricole européenne vont avoir des conséquences qui débordent largement le cadre de la politique agricole commune : ils permettent d'envisager une accélération de l'union douanière ; ils conduisent les Six à la définition d'une politique économique, commerciale et monétaire commune. Ils donnent à la Communauté des bases sérieuses pour s'engager plus à fond dans la négociation Kennedy. Ils impliquent enfin le renforcement des institutions politiques européennes.

Dans tous ces domaines, des perspectives sont ouvertes qui devraient permettre de poursuivre avec un élan nouveau l'effort d'unification européenne.

Section VI

La politique des structures agricoles

Du fait de l'inspiration libérale du Traité de Rome mais aussi parce que c'était la partie, sinon la plus facile, du moins la plus

urgente à définir, la politique agricole commune s'est d'abord présentée comme une politique de marché et le Conseil a pris des mesures concrètes en ce domaine.

Cependant, la prise de conscience de la nécessité d'une politique des structures agricoles s'affirmait avec une intensité croissante dans la plupart des Etats membres et, dès la Conférence de Stresa (juillet 1958), l'accent ne tarda pas à être mis sur la corrélation étroite entre la politique des structures d'une part et la politique des marchés et des prix d'autre part et sur la nécessité de sauvegarder les structures familiales dans l'agriculture européenne.

C'est ainsi que les propositions de la Commission (novembre 1959-juillet 1960), en vue de l'élaboration de la politique agricole commune (53) attachent à la politique des structures agricoles une importance que le Traité de Rome ne lui avait pas expressément reconnue. En novembre 1960, le Conseil des ministres des Six déclarait « qu'il y avait lieu de procéder à une coordination et à une stimulation des mesures d'amélioration des structures prises sur le plan national ».

A côté de la politique des marchés et des prix qui, de par sa nature, vise plutôt à remédier aux conséquences dommageables de la situation difficile dans laquelle se trouve l'agriculture, les instances européennes ont donc conscience de la nécessité de mener une politique qui ne soit pas seulement axée sur les *conséquences* de cette situation mais aussi sur ses *causes*. Celles-ci doivent le plus souvent être recherchées dans le retard qu'accuse le développement structurel des régions rurales en général et celui de l'agriculture en particulier, qu'il s'agisse des structures démographiques ou des structures d'exploitation (54).

Malgré ces constatations, les propositions de la Commission, si elles ont eu le mérite d'appeler l'attention des autorités nationales sur l'importance accrue du problème dans la perspective de l'intégration agricole européenne, n'ont pas été immédiatement suivies de mesures concrètes sur le plan de la politique commune. Il faudra attendre la fin de l'année 1962 pour que ces propositions soient reprises dans « le programme d'action » et aboutissent à une première décision.

1° La coordination des politiques nationales de structure

La décision du Conseil en date du 4 décembre 1963 (55) constitue un véritable programme pour le développement d'une politique de structure coordonnée sur le plan communautaire. Elle prévoit notamment :

(53) Voir *supra* : Première partie, Chapitre II, Section IV.

(54) Cf. *supra*. Première partie, Chapitre III, Section I, les structures de l'agriculture dans la Communauté européenne.

(55) *J.O.C.E.*, du 17 déc. 1963, n° 136.

1. *La création auprès de la Commission d'un Comité permanent des structures agricoles* composé de représentants des Etats membres et qui serait chargé :

— d'étudier les programmes et les mesures que les Etats membres doivent communiquer à la Commission ;

— de promouvoir la coopération entre les Etats membres et la coordination des politiques de structure en tenant compte des liaisons étroites qui existent entre les politiques des structures agricoles, du développement régional et des marchés (56).

2. *La présentation annuelle* par la Commission au Parlement européen et au Conseil *d'un rapport sur les structures* comportant :

— un tableau de la situation des structures et des politiques nationales de structure, ainsi qu'un inventaire des mesures prises dans le cadre de ces politiques ;

— une appréciation sur l'efficacité de ces mesures en fonction des objectifs de la politique agricole commune ;

— des informations sur les résultats des mesures de coordination elles-mêmes et sur leur financement communautaire.

3. *L'établissement par le Conseil,* sur la base du rapport susvisé, *des mesures nécessaires à la coordination des politiques de structure agricole des Etats membres.*

4. *Un système de consultation permanente* entre les Etats, la Commission et le Comité comportant l'obligation pour les Etats de communiquer à la Commission les projets de dispositions législatives et réglementaires ainsi que les projets de programmes régionaux comportant des mesures d'amélioration des structures.

2° L'aide financière communautaire : le rôle du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (F.E.O.G.A.)

1. L'aide financière communautaire destinée à l'amélioration des structures agricoles s'est exercée jusqu'ici par le canal d'organismes dont la vocation dépasse le domaine agricole, essentiellement par la Banque Européenne d'Investissement (B.E.I.) qui, aux termes de l'article 130 du Traité de Rome « a pour mission de contribuer, en faisant appel aux marchés des capitaux et à ses ressources propres au développement équilibré et sans heurt du Marché Commun dans l'intérêt de la Communauté ». A cette fin, elle facilite, par l'octroi de prêts et de garanties, sans poursuivre de but lucratif, le financement de projets intéressant la mise en valeur des régions

(56) A côté du Comité permanent composé de fonctionnaires des Etats membres, il importe de signaler la création d'un Comité groupant, à l'échelon de la Communauté, les organisations professionnelles des agriculteurs en vue de permettre à la Commission de consulter les milieux professionnels intéressés sur les problèmes de la politique des structures agricoles.

moins développées ou de projets d'intérêt commun à plusieurs Etats membres. Mis à part les projets d'aménagement, tels que ceux du Mezzo-giorno, du Bas-Rhône-Languedoc, des Landes de Gascogne, de Bretagne... la Banque est intervenue relativement peu jusqu'alors dans le financement de projets intéressant l'agriculture, les conditions d'octroi de ses prêts (durée, taux d'intérêt) étant peu adaptées aux caractéristiques de l'investissement agricole.

2. Prévue dans les propositions initiales de la Commission, dès 1960, l'institution d'un Fonds européen pour l'amélioration des structures agricoles a fait, en 1962, l'objet d'une proposition de Règlement au Conseil. L'adoption de cette proposition aurait eu pour effet de soumettre à deux fonds différents l'intervention communautaire en faveur de l'agriculture, d'une part le F.E.O.G.A. qui devait, d'après le Règlement financier de 1962, contribuer à l'amélioration de la structure des marchés agricoles, d'autre part le Fonds européen pour l'amélioration des structures agricoles.

Il est finalement apparu plus satisfaisant aux instances européennes de procéder à la fusion des deux fonds, ce qui revenait à subdiviser le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole en deux sections : « garantie » et « orientation » ; cette dernière section ayant vocation pour financer les actions concernant l'ensemble des problèmes de structure.

C'est dans ce sens que le Conseil des Six s'est prononcé lors de ses « Décisions du 23 décembre 1963 » (57).

Au delà des problèmes de procédure, on notera que la politique des structures agricoles demeure dans le champ de la responsabilité des Etats membres, l'Exécutif européen n'exerçant qu'un simple rôle de stimulation et de coordination. La question doit être posée de savoir s'il sera effectivement en mesure, dans ces conditions, d'exercer avec suffisamment d'efficacité, l'indispensable coordination qu'implique le développement de l'intégration agricole européenne. Il importe, en tout état de cause, que la Communauté européenne précise sa doctrine et ses objectifs à long terme dans ce domaine, de façon à pallier les effets d'accélération qu'aura la constitution d'un marché unique sur le processus naturel de l'évolution agricole et sur les structures dans lesquelles elle s'insère.

D'ores et déjà on peut considérer que les perspectives européennes auront stimulé de façon décisive, la mise en œuvre d'une politique des structures agricoles en France.

* * *

A mi-chemin de la période transitoire, le bilan de la construction agricole européenne apparaît, on le voit, déjà important sur le plan institutionnel et lourd de conséquences sur le plan politique. Ce-

(57) *Supra*, 2e partie, Chapitre II, Section III : « La mise en application du financement de la politique agricole commune ».

pendant l'œuvre est loin d'être achevée, nous dirons même qu'elle est à peine ébauchée dans ses aspects les plus fondamentaux : orientation, prix, financement, structures, relations avec les pays tiers.

On est dès lors conduit à se demander si le pragmatisme qui a prévalu jusqu'ici dans l'élaboration de la politique agricole commune n'est pas, désormais, un frein au progrès des négociations et si, au delà des mécanismes de cette politique, le moment n'est pas venu, pour en assurer le jeu correct, d'en définir clairement la finalité. C'est sans doute à ce souci que répondait la Commission en soulignant la nécessité d'une « programmation européenne », puis d'une « politique économique à moyen terme ». Cette prise de position paraît d'une importance décisive si l'on veut tracer, au delà des mécanismes institutionnels, les perspectives d'ensemble et les buts d'une véritable intégration européenne, la préserver d'incohérences graves et lui éviter les tensions et les risques d'éclatement qui ne manqueraient pas d'en résulter.

Chapitre III

Les objectifs à long terme de la politique agricole commune : Esquisse d'une planification agricole à l'échelle européenne

Les Règlements de Bruxelles ne définissent pour le moment que des mécanismes, des moyens d'exécution d'une politique agricole commune, mais non les fondements de cette politique et les objectifs à long terme qu'elle s'assigne. Sans doute peut-on objecter qu'il existe en fait une étroite interdépendance entre la définition des buts d'une politique et sa mise en œuvre. Il n'en demeure pas moins que, dans les conditions actuelles, le développement de la politique agricole commune qui tend, par des abandons successifs de protection nationale, à créer une unité géo-politique nouvelle, risque, faute d'options préalables, de manquer du minimum de cohérence nécessaire. Et l'on peut se demander, dans ces conditions, si le transfert de certaines compétences nationales aux organismes européens ne risque pas de se traduire, faute de méthodes, d'instruments et d'objectifs appropriés, par une diminution des garanties d'avenir offertes aux producteurs nationaux.

En effet, par ce transfert de souveraineté, les instances nationales vont perdre progressivement, d'ici 1970, leur pouvoir de décision propre, en ce qui concerne les principales options qu'implique généralement la conduite d'une politique agricole, notamment en matière de prix, de marchés, de politique commerciale vis-à-vis des pays tiers. Pour la France, ceci signifie que l'exécution du « Plan »

qui définit notamment les principaux objectifs de la politique agricole française ne dépend plus exclusivement de nous et que les principales options des prochains « Plans » découleront, pour une large part, des décisions ou des orientations qui seront arrêtées à l'échelle de la Communauté.

Ce transfert de compétence, conforme sans nul doute à la logique de la politique agricole commune, n'appellerait pas d'observations particulières si les missions qui incombaient jusqu'ici aux organismes français de conception et d'application de la politique agricole, se trouvaient d'une manière ou d'une autre assumées à l'échelle de la C.E.E. Mais le passage d'une politique agricole nationale à une politique commune est en voie de se réaliser dans un schéma essentiellement « libéral », qui n'est pas sans danger, par ses incertitudes, pour l'avenir de l'agriculture française et de la construction européenne.

La question se pose, dès lors, de savoir si le moment n'est pas venu pour les institutions européennes, de définir les objectifs à long terme de cette politique agricole commune, ce qui impliquerait, en définitive, la mise en œuvre d'une planification agricole souple — ou si l'on veut, d'une programmation — à l'échelle de la Communauté européenne.

Nous examinerons tout d'abord *les incidences de la politique agricole commune sur la politique agricole française* qui trouve *son* expression dans le « Plan ».

Nous aurons ensuite à nous demander *si la politique agricole commune, dans sa conception actuelle, peut tenir lieu de « Plan »*.

Nous tenterons enfin d'esquisser *les modalités d'une planification agricole à l'échelle de la Communauté européenne.*

1° Le « Plan français » et la politique agricole commune

Il s'agit, en premier lieu, de savoir dans quelle mesure la politique agricole commune interfère avec la politique agricole française, qu'il s'agisse de son élaboration ou de son exécution. Une rapide analyse du nouveau « Code agricole européen » doit nous permettre de répondre à cette question.

Les Règlements de Bruxelles, avons-nous dit, portent essentiellement sur les mécanismes de marché qui sont les moyens d'exécution d'une politique agricole. Mais, aussi paradoxal que cela paraisse, cette politique reste, pour l'essentiel, à définir. Ces règlements prévoient en effet :

— *un système de prix*, prix indicatif ou d'orientation pour les céréales, le lait et la viande de bœuf tandis que, pour les autres produits, le libre jeu de l'offre et de la demande subsiste ;

— *un système d'échange*, dans lequel les prélèvements remplacent, pour les produits auxquels ils s'appliquent, toutes les autres formes de protection ;

— *une clause de sauvegarde,* dans l'hypothèse où le développement des échanges internes risquerait de créer des troubles graves sur un marché ;

— *un financement communautaire* de la politique agricole commune par la création d'un Fonds d'orientation et de garantie qui devient partie intégrante du budget de la Communauté et qui prendra progressivement en charge les excédents.

On a donc opté pour un système d'intervention allégé comportant jusqu'ici un secteur relativement abrité : les céréales, ce qui implique pour la France une certaine démobilisation des *mécanismes existants ; les moyens de l'orientation agricole que constituaient les structures institutionnelles d'organisation des marchés mises en œuvre depuis 1936 et surtout depuis 1953 vont donc se trouver progressivement réduits, jusqu'à disparaître totalement au terme de la période transitoire pour se fondre dans les mécanismes communautaires.*

Cette observation s'impose tout particulièrement en ce qui concerne *la politique des prix.* Nous avons vu que le rapprochement des prix doit se faire progressivement pour aboutir à un régime de « prix européen » unique dès 1967 ou au plus tard en 1970.

Quelles vont être les incidences de cette situation, tant au niveau de la C.E.E. qu'au niveau de la politique agricole française ?

A. — *Au niveau de la Communauté,* ceci signifie que les instances européennes vont devoir fixer une politique de rapprochement des prix entre les six pays, et par conséquent le niveau du prix européen, sans qu'apparemment aucun objectif de production et de revenus n'ait été préalablement défini qui permettrait :

— de fixer cette politique de rapprochement des prix en fonction d'une orientation rationnelle de la production basée sur une étude prévisionnelle de l'évolution des ressources et des besoins de la Communauté ainsi que des répercussions sur le niveau général des prix et des revenus dans la C.E.E. ;

— de préciser le jeu de la préférence européenne, le volume souhaitable des importations et des exportations de la C.E.E., ainsi que des répercussions de la préférence européenne sur les pays tiers, grands exportateurs de produits agricoles.

Des considérations d'ordre politique, totalement étrangères à l'orientation souhaitable de l'agriculture européenne, ne risquent-elles pas, dès lors, de prévaloir ?

Sans doute certains objectifs de la politique agricole commune ont-ils été explicités, mais ils l'ont été jusqu'ici dans des conditions qui n'engagent le plus souvent que la responsabilité de leurs auteurs, non les organismes communautaires et encore moins les Etats membres. Il s'agit en fait de simples « études prospectives » et non d' « objectifs » au sens propre du terme.

B. — *Au niveau du « Plan français »*, ceci signife :

— que notre politique d'orientation de la production qu'il incombe au Plan de définir périodiquement, ne peut s'inscrire dans le cadre d'une politique d'orientation européenne qui n'est pas arrêtée et qui ne pourra l'être que le jour où nos partenaires auront pris position sur la préférence européenne ;

— qu'il nous faut renoncer à définir des prix d'objectifs pour la durée du Plan. Engagée dans une politique commune qui prévoyait le rapprochement des prix, la France a dû renoncer à définir une politique de prix agricoles d'objectifs dans le cadre du IV[e] Plan (1962-1965). *Privée de son cadre juridique et du fil conducteur que constituaient les prix d'objectifs, notre politique des prix agricoles risque, dès lors, d'être déterminée au gré des circonstances,* beaucoup plus en fonction des pressions professionnelles et des impératifs de la politique du S.M.I.G. qu'en fonction d'un équilibre général des prix agricoles, tel qu'il avait été jugé conforme à la politique d'orientation de la production agricole amorcée en France au cours des dernières années (1) ;

— que nous sommes conduits à démanteler certains mécanismes nationaux d'organisation et de soutien des marchés avant que ne leur aient été substitués des mécanismes communautaires efficaces et que n'aient été harmonisées les différentes législations nationales (2).

Autrement dit, les moyens d'ordre économique d'assurer l'orientation de notre production et le soutien de nos marchés vont nous échapper progressivement cependant que rien, dans l'état actuel, ne permet d'affirmer qu'une orientation rationnelle de la production sera effectivement assurée au niveau de la C.E.E.

2° La politique agricole commune tient-elle lieu de « Plan » ?

Dès lors que la politique agricole française n'est plus autonome et qu'elle se trouve liée, dans son élaboration — et plus encore dans son application — par des décisions supra-nationales, on doit se demander s'il n'y a pas substitution d'une certaine planification européenne à la planification française. S'il en était ainsi, les appréhensions que l'on pourrait avoir ne seraient pas fondées, les objectifs à long terme de la politique agricole commune seraient arrêtés à l'échelle de la C.E.E., un rôle nouveau incomberait alors aux organismes nationaux de planification.

(1) Le retard constaté dans le secteur de la production bovine par rapport aux objectifs du Plan est dû, en grande partie, à cette situation.

(2) Le conflit qui a opposé au cours de l'été 1963 le Gouvernement français à la Commission de la C.E.E. au sujet des aides du F.O.R.M.A. pour l'exportation des fruits et légumes illustre parfaitement cette situation.

A ce sujet, deux observations s'imposent :

1° D'une part, on a déjà noté que *la politique agricole commune ne s'inscrit pas, en l'état actuel, dans une vue prospective de la place et du rôle de l'agriculture dans l'économie de la C.E.E.* Qu'il s'agisse de l'orientation des productions et du degré d'auto-suffisance, du niveau des prix européens, de l'évolution de l'emploi, de la politique des structures, c'est-à-dire des facteurs essentiels qui commandent le niveau des revenus dans l'agriculture, c'est un fait que, lors des négociations sur la politique agricole commune, les instances européennes n'ont pu jusqu'ici prendre position ou ont évité de le faire.

Des organes de la Commission ont bien pour mission d'étudier la conjoncture, d'établir un rapport annuel sur la situation de l'agriculture et même de faire des prévisions à long terme, mais leur rôle consiste strictement à informer, non à coordonner. Aucun mécanisme n'existe actuellement qui permette de tirer les conséquences des études prospectives et de les traduire en une politique à long terme.

2° Cependant, dans le programme d'action qu'il a publié, fin 1962, l'Exécutif européen préconise, ainsi qu'il a déjà été mentionné (3), l'établissement d'une programmation européenne portant sur plusieurs années qui viserait, dans une première phase, « à confronter les plans, programmes ou prévisions à long terme des pays membres afin de rendre cohérentes les politiques nationales à long terme et les différentes actions communautaires ».

Ce projet de programmation avait suscité des réactions hostiles de la part de certains Etats membres, essentiellement la R.F. d'Allemagne, attachée à une certaine conception du libéralisme économique qui dissimule, en réalité, une organisation économique très poussée à l'échelle des différentes branches professionnelles.

L'attitude allemande a conduit la Commission de la C.E.E. à réviser sa position initiale et à présenter, en juillet 1963, de nouvelles propositions, en retrait sur les précédentes, tendant à définir *un programme de politique économique à moyen terme* ; ce programme aurait pour but de coordonner les décisions des gouvernements et des institutions européennes qui ont une importance particulière pour le développement économique à moyen terme et de permettre, notamment, l'élaboration de politiques cohérentes et efficaces dans les domaines où des politiques communes sont prescrites (agriculture, transports, échanges extérieurs, formation professionnelle...). Pour préparer ce programme, des études économiques prospectives seront menées sous l'égide de la Commission qui permettront d'organiser une réflexion en commun sur l'avenir, à partir de toutes les informations disponibles.

Faisant suite à ces propositions de la Commission, le Conseil décidait, en avril 1964, la création d'un « Comité de politique à

(3) Voir *supra* « Le programme d'action du Marché Commun », II[e] partie, chapitre II.

moyen terme ». Chaque gouvernement y désignera deux hauts fonctionnaires parmi les responsables de la politique économique générale ; la Commission y sera également représentée par deux membres.

En se basant sur les études prospectives préparées sous l'égide de la Commission, ce Comité est chargé d'établir un avant projet de programme de politique économique à moyen terme d'une durée de cinq ans. Il travaillera en liaison avec le Parlement européen et le Comité économique et social.

A partir de cet avant projet, l'Exécutif du Marché Commun établira un projet qui sera transmis au Conseil. Si le Conseil accepte le projet, celui-ci ne prendra effet qu'après avoir été adopté par les six gouvernements qui s'engageront par là même à en suivre les directives.

S'agit-il d'un simple accord de procédure ou de la mise en place d'un instrument qui, en permettant de promouvoir une coordination des politiques économiques nationales, conduirait progressivement par le biais de la politique de conjoncture à une certaine programmation européenne ?

S'il est encore trop tôt pour apporter une réponse à cette question, on doit cependant prendre acte :

— que les Allemands ont pris conscience qu'avec l'abolition des barrières douanières entre pays de la Communauté, les mouvements de conjoncture ne s'arrêtent plus aux frontières politiques des Etats, mais se propagent dans toutes les régions de la Communauté;

— que le Conseil de la C.E.E. sous l'impulsion de la Commission et notamment de son vice-président, M. Marjolin, s'achemine désormais vers une coordination des politiques monétaires et budgétaires ainsi que vers une « programmation européenne souple », qui lui permettrait, entre autres choses, d'inscrire sa politique agricole commune dans la perspective de l'évolution agricole et de l'évolution économique générale de la Communauté.

Cette évolution conduit à rechercher quelles pourraient être, dans une première étape, les lignes de forces et les modalités d'une telle entreprise.

3° Les modalités d'une planification agricole à l'échelle de la Communauté européenne

Quelles que soient les réticences de certains de nos partenaires à l'idée de toute programmation économique, *les problèmes de l'intégration agricole européenne sont d'une complexité telle et leurs enchaînements si vastes que l'idée d'une action coordonnée, appuyée sur un programme à long terme, finira bien par s'imposer tôt ou tard comme la condition indispensable du développement harmonieux de la politique agricole commune.*

A. — Avant d'esquisser ce que pourraient être, dans une première phase, le domaine et la fonction d'une telle programmation, deux observations liminaires s'imposent :

1° Il nous faut être conscients que l'ouverture d'un Marché Commun agricole aura pour effet d'accélérer le processus naturel de l'évolution agricole des pays industrialisés. La politique agricole commune aura tendance à accentuer la concentration de l'activité agricole dans les régions favorisées par leurs aptitudes naturelles et leur situation géographique (proximité des grands centres de consommation) ce qui risque d'accentuer l'exode rural et les déséquilibres régionaux (4). Le système de régionalisation des prix dans le secteur céréalier paraît également de nature à favoriser certaines régions déjà évoluées au détriment des autres.

Dès lors, laisser aux seuls mécanismes de marché le soin de rationaliser la production agricole et de régler les effets humains de cette évolution, c'est prendre le risque de précipiter l'évolution agricole dans des incohérences graves et de susciter des réactions dangereuses pour l'avenir du Marché Commun.

2° Les perspectives de développement de la production et de la consommation dans la C.E.E. montrent que l'économie agricole européenne est à la veille de vivre, comme celle des Etats-Unis, sous la menace d'une accumulation d'excédents dans certains secteurs essentiels. En 1970, la C.E.E. sera pratiquement équilibrée ou excédentaire en tous produits agricoles, sauf pour la viande de bœuf, les céréales secondaires et les corps gras végétaux.

Il paraît, dès lors, exclu que l'on puisse assurer un équilibre satisfaisant de l'offre et de la demande à partir du seul jeu des mécanismes de marché. Il sera nécessaire d'organiser la production si l'on veut éviter une distorsion croissante, d'une part, entre le revenu agricole des différentes régions, d'autre part, entre le revenu des agriculteurs et celui des autres groupes sociaux. La Commission de la C.E.E. semble admettre que l'objectif de la politique agricole commune doit être d'atteindre, la parité des revenus des exploitants agricoles avec ceux des autres secteurs de l'économie. Il conviendra de s'assurer que les mécanismes actuels de la P.A.C. permettent de tendre vers cet objectif.

Si donc on admet que le Marché Commun ne peut qu'accélérer le processus naturel de l'évolution agricole et que l'agriculture européenne est en voie d'entrer dans une phase d'excédents permanents, on doit alors considérer que la politique agricole commune ne sera viable et n'assurera le respect des objectifs économiques et sociaux du Traité de Rome que dans la mesure où elle se développera en fonction d'un programme à long terme reposant sur des objectifs préalablement définis.

(4) Il n'est pas douteux à cet égard que l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché Commun aurait une influence favorable sur les régions agricoles de l'Ouest de la France en leur ouvrant plus largement l'accès aux marchés de grands centres de consommation britanniques fortement déficitaires en produits agricoles.

B. — A cet égard, la tâche la plus urgente est celle qui doit conduire les six pays de la C.E.E. à *concerter leurs perspectives de production* en vue de déterminer des objectifs basés sur une étude prévisionnelle des ressources et des besoins de la Communauté.

La détermination de ces objectifs devrait d'abord permettre de spécialiser davantage et de mieux répartir géographiquement la production des Six, conformément au but déclaré du Traité de Rome.

Elle impliquera également que l'on prenne position sur le degré d'autosuffisance désirable ou acceptable pour la Communauté dans le présent et dans l'avenir, ce qui permettra de préciser le jeu de la préférence européenne et le volume souhaitable des échanges extérieurs. Il sera alors possible de préciser la politique commerciale de la Communauté avec les pays tiers et de sortir des incertitudes actuelles qui contrarient, depuis l'entrée en vigueur des Règlements de Bruxelles, l'accroissement des échanges intracommunautaires.

La détermination d'objectifs européens devrait enfin permettre de définir une politique des prix agricoles européens en fonction de l'orientation « souhaitable » des productions et de l'évolution du revenu des producteurs. Si, comme il est vraisemblable, le seul jeu des mécanismes de marché se révèle insuffisant pour assurer l'équilibre des marchés dans le cadre des objectifs fixés, les institutions européennes seront conduites à prendre des mesures plus efficaces d'organisation des marchés visant à assurer, par un meilleur ajustement de l'offre et de la demande, un allègement des charges communautaires de soutien des marchés ainsi qu'une rémunération satisfaisante des producteurs.

Un tel effort pour situer la politique de production, de prix et de revenus agricoles dans une vue prospective de l'évolution de l'agriculture européenne pourra alors être relayé au stade national et au stade régional. Il constituera le guide nécessaire pour l'établissement du « Plan agricole français » dont la conception et les méthodes se trouveront alors nécessairement transformées.

C. — Cette coordination européenne des politiques nationales de production devra logiquement s'accompagner d'une politique à long terme de l'emploi et des structures.

La diminution inévitable de la population agricole européenne, de même que la mise en œuvre progressive de la liberté de circulation et d'établissement ne peuvent être abandonnées au hasard. Elles devront, au niveau de la C.E.E., faire l'objet de prévisions et d'une coordination des politiques nationales et régionales de l'emploi et des structures, donc des investissements nécessaires au reclassement de ceux qui sont appelés à quitter le secteur agricole.

A défaut d'une politique coordonnée des investissements, assurant l'équilibre entre les offres et les demandes d'emploi, des efforts nationaux isolés continueront à s'imposer qui risquent, à leur tour, de créer des déséquilibres internes au sein de la Communauté.

La solution de ces problèmes liés de l'équilibre de l'emploi et de l'aménagement des structures agricoles doit, en effet, être recherchée dans une large mesure en dépassant le cadre de l'agriculture, ce qui semble désormais admis.

*
* *

« Les données du problème, écrit Roger Savary (5), sont donc celles-ci : combien de personnes sont actives en agriculture aujourd'hui, combien le seront en 1970, quel niveau moyen de revenus la Société jugera-t-elle équitable de leur assurer pour leur labeur et comment s'effectuera la transition d'un état de surpeuplement et de sous-emploi très inégalement répandu dans les diverses régions d'Europe à un état de plein emploi et de peuplement optimum en milieu rural ? ».

L'intégration des agricultures européennes pose, sur le plan interne à la C.E.E., des problèmes extrêmement complexes qui ne sauraient trouver de solutions satisfaisantes dans les seuls mécanismes de marché dont les Règlements de P.A.C. ont amorcé la mise en place. Il s'agit désormais d'inscrire ces problèmes dans une vue d'ensemble de la place que l'on entend assigner à l'agriculture dans l'économie européenne de demain. Pour cela, il est indispensable que les instances communautaires prennent position sur les objectifs de la politique commerciale et le niveau de la production par produit et par région, l'évolution de l'emploi agricole et les moyens d'une politique de développement régional, la parité des revenus entre l'agriculture et les autres branches de l'activité économique.

La détermination de tels objectifs implique que l'on renonce à éluder les grandes options de l'intégration agricole européenne. Elle est la condition essentielle de nouveaux progrès dans le développement du Marché Commun.

(5) *Cahiers de l'I.S.E.A.*, Suppl. n° 125, mai 1962.

Troisième partie

Les relations extérieures - de l'organisation européenne à l'organisation mondiale des marchés agricoles

Quelles que soient les difficultés rencontrées dans l'établissement du Marché Commun et de la politique agricole commune, les résultats déjà acquis font aujourd'hui de la C.E.E. *un pôle d'attraction.*

1. Un nombre croissant de pays cherchent, ainsi que nous l'avons déjà mentionné, les voies d'une *association* avec la Communauté européenne : Convention d'association avec les dix-huit Etats africains et malgache, Accords d'association avec la Grèce et la Turquie, demande d'association formulée par l'Autriche, la Suisse et la Suède...

Cependant, les deux événements les plus significatifs et qui peuvent avoir une influence décisive sur l'évolution du Marché Commun en général, de la politique agricole commune en particulier, résident dans l'évolution de l'attitude de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis.

2. L'évolution la plus spectaculaire est sans nul doute celle de la *Grande-Bretagne* qui, après s'être retirée, en 1956, des négociations engagées au lendemain de la Conférence de Messine, après avoir proposé la création d'une zone de libre échange, après avoir suscité, en 1959, une Association européenne de libre échange ras-

semblant autour d'elle les pays scandinaves, la Suisse, l'Autriche et le Portugal, a finalement adressé le 9 août 1961, *sa demande d'adhésion à la C.E.E. entraînant dans son sillage le Danemark, l'Irlande et la Norvège.* Amorcées en octobre 1961, les négociations avec la Grande-Bretagne ont été suspendues le 29 janvier 1963 à la demande de la délégation française. En créant un profond malaise au sein de la Communauté, cette décision a eu pour effet de bloquer momentanément le développement de la construction européenne.

3. De leur côté, les Etats-Unis veulent établir avec la C.E.E. une coopération plus étroite dans le cadre d'un « partnership atlantique ». « Nous sommes prêts à discuter avec une Europe unie des moyens de former une association atlantique concrète », déclarait le Président Kennedy, le 4 juillet 1962, jour anniversaire de l'Indépendance des Etats-Unis. Cette véritable « déclaration d'interdépendance » marque un tournant dans l'histoire économique du monde occidental. Pour reprendre les termes de l'Exécutif du Marché Commun : « C'est un grand événement qui consacre le chemin considérable parcouru par la Communauté en quatre ans d'existence de voir le gouvernement des Etats-Unis constater qu'il trouve maintenant en Europe, dans la Communauté, un partenaire de dimension comparable avec lequel il peut traiter d'égal à égal en ce qui concerne tant leurs relations réciproques que les tâches en commun à entreprendre dans le monde ».

Deux problèmes vitaux et étroitement liés entre eux se posent donc désormais à la Communauté européenne qui commence à exister en tant qu'unité :

— *son élargissement* : l'Europe des Six apparaît aujourd'hui comme le noyau d'une Communauté européenne appelée tôt au tard à s'élargir: ce sont les problèmes posés par l'adhésion de la Grande-Bretagne et des pays qui formaient avec elle l'Association européenne de libre échange (A.E.L.E.) ;

— *son ouverture au reste du monde* : ce sont les problèmes posés tant par l'association des pays africains que par les relations de la C.E.E. avec les pays tiers, membres du G.A.T.T., notamment avec les Etats-Unis.

On observera que, dans l'un et l'autre cas, l'agriculture est au premier plan des préoccupations des principaux protagonistes. Il convient donc d'examiner les aspects agricoles de ces deux négociations qui, en attendant de déboucher sur une organisation mondiale des marchés agricoles, ne manqueront pas d'exercer une influence déterminante sur l'avenir de la Communauté Economique Européenne et le destin de son agriculture.

Chapitre I

L'élargissement du Marché Commun. Les problèmes posés par l'adhésion de la Grande-Bretagne

Bien qu'il n'ait pas abouti, le long dialogue qui s'est instauré en 1961-1962 entre les pays du Marché Commun et la Grande-Bretagne aura au moins eu le mérite de faire apparaître les divergences qui, sur le plan technique, portent pour une large part sur les problèmes agricoles. *Elles concernent tant les conditions de fonctionnement du marché entre les pays membres, que les relations du nouvel ensemble avec le reste du monde.* Comme la vie européenne au cours des années à venir ne peut manquer d'être concernée par cette question, nous rappellerons les données essentielles des problèmes qui se posent et notamment les profondes transformations qu'impliquerait pour l'économie britannique et ses relations avec le Commonwealth, l'entrée de l'Angleterre dans la Communauté Economique Européenne.

*
* *

On doit observer tout d'abord l'ampleur et la diversité des questions à résoudre et leur difficulté qui tient, en premier lieu, au fait que la Grande-Bretagne a une structure juridique très différente de celle des pays de la Communauté, Il s'agit, en effet, d'inclure

dans un cadre unique, d'une part un droit anglo-saxon coutumier, empirique et flou par sa nature même et, d'autre part, des concepts précis, dérivant du droit romain, qui régissent les pays de la Communauté.

Quant au fond, la question à résoudre se ramène à trois catégories de problèmes :

1° *Ceux qui tiennent aux relations commerciales de la Grande-Bretagne avec ses partenaires de la zone de libre échange*, d'où les demandes d'adhésion ou d'association au Marché Commun de l'Irlande, du Danemark, de la Norvège, de l'Autriche, etc.

2° *Ceux qui tiennent à la structure du Commonwealth, vaste ensemble* hétéroclite composé :

— de pays industrialisés, exportateurs de produits finis, qui bénéficient à l'entrée en Grande-Bretagne d'un régime préférentiel, tel que le Canada ;

— de pays, industrialisés ou non, gros exportateurs de produits agricoles (céréales, viande, œufs, produits laitiers) vers la Grande-Bretagne et qui bénéficient également d'un régime préférentiel ; c'est le cas du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande ;

— de pays semi-industrialisés à main-d'œuvre bon marché ; c'est le cas des Indes et de Hong-Kong, grands exportateurs de cotonnades ;

— de pays sous-développés enfin, tels le Nigéria, la Sierra Léone, la Gold Coast dont les produits agricoles s'ajoutent à ceux de l'Afrique française.

3° *Il y a, en troisième lieu, les problèmes propres à la structure économique, agricole et sociale de la Grande-Bretagne.* Pour ne prendre que trois exemples :

— les charges sociales ne pèsent pas sur les industriels britanniques en tant que complément de salaire puisque c'est l'Etat, c'est-à-dire le budget général (et par conséquent l'ensemble des contribuables) qui prend en charge les frais de maladie, intégralement et pour tous ;

— le déficit alimentaire de la Grande-Bretagne est considérable et correspond à la moitié environ des besoins d'approvisionnements du pays ;

— les produits agricoles récoltés en Grande-Bretagne bénéficient de subventions importantes.

On peut disserter longtemps sur le point de savoir si la conversion de la Grande-Bretagne au Marché Commun était sincère ou non (1). Les Anglais sont gens pragmatiques ; s'ils changent d'attitude, c'est qu'ils y sont poussés par d'impérieux motifs qui ne nous

(1) Rappelons que les controverses étaient extrêmement vives au sein même de l'opinion britannique sur l'opportunité de l'adhésion et les limites des concessions qui pourraient être consenties.

apparaissent pas tous clairement, mais dont les déclarations officielles ou officieuses de personnalités permettent de se faire une idée.

Ce sont d'abord des *motifs d'ordre commercial* : les exportations de produits manufacturés de la Grande-Bretagne vers la C.E.E. risquent de se trouver réduites ou freinées, alors que la progression des échanges commerciaux entre pays industrialisés constituent un débouché beaucoup plus sûr que celui des pays sous-développés.

Ce sont, en second lieu, *des motifs d'ordre économique* ; l'expansion économique anglaise est en retard sur celle de la C.E.E. et les dirigeants anglais ont pensé que l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché Commun donnerait à son industrie le « coup de fouet » dont elle avait besoin, d'autant que les investissements américains en Europe, dont l'Angleterre recevait jusqu'ici la plus grande part, ont tendance à s'orienter vers le Marché Commun.

Ce sont également *des raisons d'ordre monétaire* et l'espoir que l'adhésion au grand ensemble européen redonnerait à la Cité une place prépondérante et permettrait à la Livre de bénéficier d'une mise en commun des réserves européennes d'or et de devises fortes.

Ce sont enfin des *raisons d'ordre politique*; au moment où l'on assiste à un relâchement des liens qui unissent la Grande-Bretagne aux pays du Commonwealth, les Britanniques éprouvent un certain malaise à se trouver en dehors de la construction économique de l'Europe et de ses éventuels prolongements politiques ; en présence du rapprochement franco-allemand, ils estiment que leur participation assurerait « un développement plus équilibré » de la Communauté ainsi qu'un renforcement de la cohésion atlantique. Pour ces motifs, la Grande-Bretagne reçoit l'appui des Etats-Unis qui ne seraient pas fâchés de voir une influence libérale, c'est-à-dire libre échangiste, s'exercer sur le Marché Commun qu'ils jugent trop « protectionniste ».

Une fois de plus, l'agriculture a été la pierre d'achoppement des négociations en raison notamment des liens préférentiels qui unissent la Grande-Bretagne aux pays du Commonwealth et de l'obligation dans laquelle se trouvent les Six de protéger leur population agricole contre la concurrence de ces pays. Devant cette perspective nouvelle d'élargissement de la C.E.E., l'agriculture française avait de bonnes raisons de se montrer vigilante. Le ministre français de l'Agriculture a dit que « l'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché Commun pose plus de problèmes qu'elle n'en résout, mais, avait-il ajouté alors, nous n'avons pas le droit de nous refuser à la négociation ».

Pour mesurer la nature et l'ampleur des problèmes posés, sur le plan agricole, par l'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché Commun, on examinera successivement :

— ceux qui résultent de la situation de l'agriculture britannique et de la politique agricole de la Grande-Bretagne ;

— ceux qui résultent de la structure du Commonwealth et des liens qui l'unissent à la Grande-Bretagne, c'est-à-dire, essentielle-

ment les problèmes des exportations agricoles du Commonwealth blanc.

Section I

L'agriculture britannique devant le Marché Commun

A. — *Structure de l'agriculture britannique*

Considérée par rapport à l'ensemble de l'économie nationale, l'agriculture est loin d'avoir, dans le Royaume-Uni, l'importance qu'elle revêt dans les pays de la C.E.E.

a) La part de la population active agricole dans la population active n'est que de 4,5 % (soit 1 million de travailleurs sur 23 millions) contre 19 % en moyenne dans la C.E.E. De son côté, la contribution de l'agriculture au revenu national est de 4 %. On est donc proche de la « parité », aussi bien dans le domaine des revenus de l'exploitation que de ceux des ouvriers agricoles. L'agriculteur anglais est un agriculteur privilégié.

Cette population agricole est répartie dans 360.000 exploitations d'une superficie moyenne de 28 ha contre 15 en France.

La structure de l'agriculture britannique, du fait du nombre élevé de grandes et moyennes exploitations, est donc plus favorable que celle des agricultures occidentales. Sous l'effet d'un enseignement très dynamique et d'une excellente vulgarisation (1 conseiller pour 1.000 exploitants) étroitement liés à la recherche agronomique, l'adaptation de l'agriculture britannique aux techniques modernes s'est donc opérée aisément. Le nombre de tracteurs par hectare est plus élevé que dans les pays du Marché Commun et la consommation d'engrais chimiques est supérieure d'environ 10 % à la moyenne de la C.E.E. A cela s'ajoute la prédominance d'un élevage bovin et ovin de haute qualité : les produits animaux représentent quelque 70 % de la valeur globale de la production agricole. L'élevage étant principalement axé sur la production de viande (70 % du cheptel bovin). Signalons enfin l'existence d'une horticulture très développée qui emploie 150.000 travailleurs et sur laquelle le Marché Commun ferait peser quelques menaces.

b) Bien que le développement du progrès technique ait permis d'accroître la production agricole de 70 % par rapport à 1938, celle-ci ne couvre encore qu'à peine la moitié des besoins. *Aussi, la Grande-Bretagne est-elle l'un des plus grands marchés d'importations de produits alimentaires du globe,* son principal fournisseur étant le Commonwealth (voir tableau n° 16).

TABLEAU N° 16

SITUATION ALIMENTAIRE DU ROYAUME-UNI EN 1959-1960

Produits	Production (1.000 t.)	Degré d'auto-approvisionnement %	Importations (1.000 t.)	% des importations venant du Commonwealth
Total céréales	9.429	51,3	8.936	48,2
dont :				
Blé	2.842	37,5	4.727	68
Céréales secondaires ..	6.597	61,0	4.209	25,4
Sucre (en raffiné)	787	28,7	1.957	84,9
Total viandes	2.072	59,0	1.438	40,2
dont :				
Viande bovine	765	69,2	340	
Viande porcine	423	96,6	15	
Viande ovine	239	38,9	375	
Viande volailles	278	93,9	18	
Œufs	804	100,9	— 7	
Fromage	96	42,1	132	75
Beurre	26	6,2	393	56,4
Huiles et graisses (sans beurre)	209	15,9	1.107	33,6
Légumes	2.654	77,5	770	23,2
Fruits frais (excepté agrumes)	837	40	1.262	44,8
Agrumes	—	—	519	

Elle importe :

62,5 % de sa consommation en blé,
39 % — — — — céréales secondaires,
93 % — — — — beurre,
57 % — — — — fromages,
30 % — — — — viande de bœuf,
22 % — — — — légumes,
60 % — — — — fruits frais,
70 % — — — — sucre.

Il semble donc, à première vue, que son entrée dans le Marché Commun doive ouvrir de larges débouchés à l'agriculture des Six qui, jusqu'ici, n'a que fort peu contribué à l'approvisionnement du marché britannique.

La part de la C.E.E. dans les importations du Royaume-Uni (2) n'est, en effet, que de :

(2) Chiffres extraits du rapport présenté, au nom du Conseil économique et social, par M. P. Abelin. Problèmes posés par les adhésions éventuelles de la Grande Bretagne, du Danemark et de l'Irlande à la C.E.E., 11 juillet. 1962

7 % pour les céréales et les produits laitiers,
8 % pour la viande,
20 % pour les fruits et légumes,
65 % pour les vins.

La France elle-même ne participe à ces exportations de la Communauté que dans la proportion réduite de :

1 % pour la viande,
9 % pour les fruits et légumes,
13 % pour le sucre,
16 % pour les produits laitiers et les œufs,
38 % pour les céréales et dérivés,
80 % pour les vins et alcools.

Les perspectives intéressantes qui paraîssent ainsi offertes à l'agriculture française doivent cependant être corrigées pour tenir compte de l'adhésion à la C.E.E. de pays dont l'activité agricole est déjà très orientée vers l'approvisionnement du marché britannique. Il s'agit de l'Irlande et, surtout, du Danemark dont près de 90 % des exportations agricoles sont actuellement dirigées vers les pays qui formeraient la C.E.E. élargie et principalement vers la Grande-Bretagne qui absorbe la plus grande part des exportations danoises de viande, de produits laitiers, de volailles et d'œufs.

L'adhésion britannique à la C.E.E., même si elle devait entraîner celle de l'Irlande et du Danemark, ne serait pas de nature à remettre en cause l'équilibre entre la production et la consommation. Cet équilibre serait, par contre, gravement compromis si les pays tempérés du Commonwealth devaient être associés, sous une forme ou sous une autre, au Marché Commun.

Le maintien de la préférence impériale priverait en effet l'agriculture européenne d'un débouché nécessaire et rendrait inéquitables les conditions de la concurrence entre les pays membres de la C.E.E. L'ouverture, même provisoire et limitée, du marché européen aux produits canadiens, australiens et néo-zélandais pèserait lourdement sur certains secteurs de l'activité agricole comme la culture des céréales et l'élevage, qui comptent en France parmi les plus importants.

c) Pour payer ses importations agricoles, la Grande-Bretagne est dans la nécessité absolue d'exporter une partie importante (de l'ordre de 20 %) de sa production industrielle. C'est de ces exportations que dépend, en définitive, le niveau de vie de la population. Il résulte de cette situation que, si l'agriculture britannique, avec son million de travailleurs, n'est plus qu'une petite activité dans la collectivité nationale, pour laquelle les pouvoirs publics peuvent faire certains sacrifices, l'aide à l'agriculture ne doit pas prendre en Grande-Bretagne une forme telle qu'elle puisse gêner les exportations industrielles en renchérissant les prix des denrées alimentaires, donc les salaires et les prix de revient industriels. Il y va

de l'équilibre de la balance des paiements dont on sait l'importance qu'elle occupe dans la vie économique de la Grande-Bretagne.

B. — *La politique agricole britannique*

L'originalité de la politique agricole de la Grande-Bretagne réside dans son système de protection agricole qui se distingue fondamentalement des systèmes en vigueur dans les pays du Marché Commun. *Les frontières sont largement ouvertes aux produits alimentaires et, en même temps, les agriculteurs du Royaume-Uni sont très protégés.*

1° *Le système des « deficiency payments ».*

La caractéristique de ce système réside dans le fait que, sur le marché intérieur, les prix se forment en libre concurrence entre la production nationale et les produits importés qui, abstraction faite de droits de douane réduits, ne sont soumis à aucune restriction. Les producteurs britanniques vendent donc leurs produits sur la base du cours mondial. Toutefois, comme ils ne disposeraient que de faibles revenus avec des prix aussi bas, le gouvernement, pour leur assurer un revenu équitable, leur garantit un prix de rentabilité pour les produits qu'ils mettent en vente. La différence entre ces prix garantis et les prix obtenus sur le marché est versée aux agriculteurs en fin d'année, sous la forme de subventions directes appelées « versements de compensation » ou « deficiency payments ». Ce système s'applique d'une façon générale pour tous les produits agricoles vendus, mais non pour les produits horticoles qui sont protégés par des droits de douane. Une réglementation particulière s'applique également aux céréales fourragères pour lesquelles la subvention est calculée en fonction de la superficie cultivée.

Dans la pratique, les prix garantis sont fixés annuellement d'un commun accord entre la National Farmer's Union et le gouvernement, sur la base d'un rapport faisant le point de la situation de l'économie agricole. Si les prix à la consommation dépassent le niveau des prix garantis, le profit ainsi obtenu est versé à un Fonds de réserve. Inversement, si les prix à la consommation sont inférieurs aux prix garantis, les différents offices de commercialisation des produits, chargés de faire appliquer ce système, déboursent la différence jusqu'à épuisement du fonds de réserve. Ce n'est qu'à partir de ce moment-là que le gouvernement s'engage à partager le déficit supplémentaire de l'agriculture, d'où l'expression « versements de compensation » qui traduit en quelque sorte l'ensemble de cette opération.

Il résulte de ce système :

— que les revenus des agriculteurs sont indépendants des prix auxquels sont vendus leurs produits sur le marché ;

— que les consommateurs anglais bénéficient des cours peu élevés des denrées alimentaires sur les marchés mondiaux ;

— que le soutien des revenus agricoles est financé directement par le budget de l'Etat, c'est-à-dire par le contribuable et représente des sommes considérables.

L'analyse des caractères originaux de la politique agricole britannique et des problèmes posés par l'adaptation de cette politique à la politique agricole commune de la C.E.E. conduit à envisager :

— d'une part, le problème du niveau des prix garantis aux producteurs,

— d'autre part, celui de la participation budgétaire au soutien de l'agriculture.

2° *Le niveau des prix garantis.*

La comparaison du niveau des prix à la production dans les de la C.E.E. et du niveau des prix garantis en Grande-Bretagne montre que, pour les produits importants tels que les céréales fourragères, les betteraves sucrières, les bovins et les porcins, les prix britanniques se situent entre les prix à la production allemands et belges, soit à peu près au tiers supérieur de la gamme des prix agricoles de la C.E.E. En revanche, pour le lait et les œufs, les prix en vigueur dans la C.E.E. sont sensiblement inférieurs aux prix garantis aux agriculteurs britanniques alors que, pour le blé, c'est l'inverse qui est vrai.

TABLEAU N° 17

PRIX MOYENS REÇUS PAR LES PRODUCTEURS EN 1959-1960 DANS LES PAYS DE LA C.E.E. ET EN GRANDE-BRETAGNE
(en D.M. par 100 kg)

Produits	Allemagne R.F.	France	Italie	Belgique	Pays-Bas	Grande-Bretagne
Blé	42,40	30,71	43,32	39,48	33,58	31,93
Orge	38,10	26,04	33	31,33	28,43	33,56
Betteraves sucr. .	8,10	6,53	5,50	7,44	6,46	7,55
Lait (3,7 % M.G.) .	32,50	32,20	32,35	31,67	29,84	39,44
Bœuf (poids vif) .	195,30	161,70	218,10	179,34	187,85	181,71
Porc (poids vif) ..	238	210,20	235,68	204,46	183,43	227,24
Œufs	308	260,40	321,50	284,26	201,11	339,72

Source : Office statistique des Communautés Européennes. — 1 D.M. = 1,23 F).

D'une manière générale, il ne semble pas que les exploitants britanniques risquent d'être pénalisés par un niveau commun des prix européens. Rappelons qu'il s'agit là du problème le plus diffi-

cile de la politique agricole commune, mais que sa **solution ne serait pas rendue plus difficile par l'adhésion de la Grande-Bretagne.**

Il n'en va pas de même si l'on envisage les modalités de soutien des revenus agricoles en Grande-Bretagne et dans la C.E.E.

3° *La participation budgétaire au soutien de l'agriculture.*

En 1961, le gouvernement britannique a affecté 266 millions de livres (soit 3,65 milliards de NF) au soutien de l'agriculture, dont 152 millions de livres au titre des « deficiency payments ». *La participation budgétaire globale représentait 74 % du revenu net des exploitations agricoles, les versements compensateurs représentant à eux seuls 42,5 %.*

Le montant de ces subventions a tendance à croître d'année en année : il s'élevait à plus de 300 millions de livres en 1962 et à 350 millions de livres en 1963.

Une étude de la Commission de la C.E.E. (3) montre que, si le système des « deficiency payments » trouve des conditions favorables dans la structure économique du Royaume-Uni du fait qu'il importe plus de la moitié des denrées alimentaires dont il a besoin et en raison du faible pourcentage de la population active employée dans l'agriculture, la *transposition d'un tel système à l'ensemble de la C.E.E. entraînerait des charges globales extrêmement lourdes* (on a avancé le chiffre de 24 milliards de F) *qui ne manqueraient pas d'avoir de sérieuses répercussions sur l'ensemble de l'économie européenne.*

Il convient donc d'observer que ce n'est pas tant le niveau des prix garantis aux agriculteurs britanniques qui soulève le plus de difficultés dans le cas d'une adhésion de la Grande-Bretagne au Marché Commun que le système de soutien de l'agriculture britannique, résultant d'une structure très différente de celle des agriculteurs continentales.

Les problèmes posés peuvent se résumer comme suit :

a) Le Royaume-Uni est actuellement le grand bénéficiaire de la situation actuelle sur les marchés agricoles mondiaux. Il en résulte que les prix des produits alimentaires sont comparativement moins élevés à la consommation (10 à 15 %) que ceux des pays de la C.E.E. Cependant, le revenu des producteurs est maintenu à un niveau relativement élevé grâce au système des versements de compensation.

Cette situation profite à l'industrie dont les frais de main-d'œuvre peuvent rester à un niveau relativement bas. Il paraît, dès lors, exclu que l'agriculture ne soit pas comprise dans une Union économique avec le Royaume-Uni comme les négociateurs britanniques

(3) Bilans et études sur les marchés agricoles. Quelques considérations au sujet du système de « deficiency payments » en agriculture et le coût de son application dans la C.E.E., série A, n° 4. Déc. 1960.

le demandaient au départ. Dans l'hypothèse du maintien des divers systèmes de politique agricole, l'industrie des Six serait, en effet, en concurrence avec une industrie britannique dont la capacité concurrentielle se trouverait renforcée par une politique agricole axée sur un bas niveau des prix des denrées alimentaires.

b) L'extension des versements de compensation à la C.E.E. ne saurait être envisagée pour deux raisons :

— d'une part, ce n'est que dans un pays présentant la structure économique de la Grande-Bretagne qu'il est concevable que les trois-quarts du revenu net de l'agriculture proviennent de subventions directes à la charge du budget de l'Etat. Appliqué à la C.E.E., ce système entraînerait des charges insupportables pour les finances publiques ;

— *d'autre part, le système des versements de compensation brise artificiellement le lien entre les prix à la production et les prix à la consommation et enlève au prix sa fonction de régulateur du marché.* S'il est concevable dans une économie très éloignée de l'auto-suffisance où il n'y a aucun risque sérieux d'excédents, son extension présenterait de graves inconvénients sur un marché où l'équilibre entre l'offre et la demande n'est pas loin d'être atteint.

Pour ces raisons essentielles, l'adhésion de la Grande-Bretagne à la C.E.E. impliquera nécessairement une adaptation de la politique agricole britannique aux principes fondamentaux de la politique agricole commune des Six. C'est d'ailleurs la thèse de la Commission européenne qui s'appuie à cet effet sur le Traité de Rome.

La déclaration communautaire du 27 octobre 1962 portait notamment sur les principes suivants :

1. Le Royaume-Uni doit abandonner le système des « deficiency payments » dès l'entrée de la Grande-Bretagne dans la C.E.E.

2. Mais, pour éviter des bouleversements brutaux dans l'échelle des prix intérieurs à la consommation, les Six sont disposés à accorder au gouvernement britannique la faculté d'établir des subventions dégressives à la consommation.

3. Dans le seul cas où des difficultés majeures empêcheraient de recourir à cette procédure, les Six pourraient envisager le maintien de subventions à la production.

4. Les Six acceptent un régime spécial pour la production porcine et les œufs, à condition qu'il soit très différent du système britannique actuel et que ne soient pas prévus de prix garantis.

5. Tout système de subventions à la production et à la consommation devra être supprimé, le 31 décembre 1969, lors de l'ouverture du marché unique.

La Grande-Bretagne, sans repousser catégoriquement ces conditions, ne les a pas davantage acceptées. Ses négociateurs paraissaient attachés à trois points fondamentaux :

— permettre à l'Angleterre d'échapper au mécanisme agricole intérieur adopté par les Six, qui **comporte uniformément la suppres-**

sion des garanties fixes de prix auxquelles se substitue une flexibilité des cours soumis aux fluctuations du marché ;

— ne mettre en place que progressivement le régime communautaire de protection intérieure fondé sur le prélèvement ;

— remettre en cause, sinon le principe, du moins les modalités de l'affectation communautaire des prélèvements et des droits de douane quel que soit le montant des versements de chaque pays. La remise en cause de ce principe fondamental de la P.A.C. n'était pas pour déplaire à certains de nos partenaires, notamment à l'Allemagne fédérale qui contestait l'interprétation du Règlement financier du 14 janvier 1962.

On voit ainsi que l'adaptation de la politique agricole anglaise à la politique agricole commune de la C.E.E. n'est pas sans impliquer, sur le plan interne, une révision profonde du système britannique. En important la moitié de sa nourriture, la Grande-Bretagne, pays industriel, puissant et riche, bénéficie de la sorte annuellement d'environ 1.300 millions de dollars d'aide de la part des pays agricoles surproducteurs. Grâce à ce dumping pratiqué sur le marché britannique par les pays exportateurs essayant de placer leurs marchandises, le consommateur anglais s'alimente à un prix peu élevé et le producteur bénéficie de larges subventions.

Les pays de la Communauté européenne et la France au premier plan ont demandé à la Grande-Bretagne de modifier cette politique qui lui permet de vivre à peu de frais sur la communauté des pays exportateurs. « Ne modifions pas le niveau de vue des agriculteurs britanniques, essayons même de donner un niveau de vie comparable aux agriculteurs du continent, mais que vos consommateurs paient le vrai prix de leur nourriture » déclarait Pisani.

Telle est, en substance, la position de la France soutenue par ses partenaires, *encore que ces négociations aient mis à rude épreuve la cohésion du front commun des Six vis-à-vis de la Grande-Bretagne.*

Cependant, malgré les problèmes qu'elle soulève sur le plan interne, il ne semble pas que cette adaptation de la politique agricole britannique se heurte à des obstacles vraiment insurmontables, s'il existe une volonté arrêtée d'aboutir.

Nous en arrivons au second aspect du problème, celui des relations commerciales de la Grande-Bretagne avec le Commonwealth et singulièrement du régime des importations des produits alimentaires de la zone tempérée du Commonwealth, dans la perspective de l'adhésion britannique au Marché Commun.

Section II

Les problèmes posés par le Commonwealth dans la perspective de l'élargissement du Marché Commun

a) L'économie de certains pays du Commonwealth dépend très étroitement de l'exportation de produits agricoles, notamment des céréales, de la viande et des produits laitiers, qui trouvent des débouchés très importants sur le marché britannique (4).

Ces produits rentrent sous un régime de préférence par rapport aux importations en provenance des pays tiers. Cette marge préférentielle dite « préférence impériale » tend cependant à s'amenuiser. Elle si situe à 6 % en moyenne pour les denrées alimentaires (5), à 2 % pour les matières premières et à 12 % pour les produits industriels.

A l'inverse, les pays du Commonwealth sont des clients importants pour l'industrie anglaise. L'Australie, par exemple, importe 38 % de ses produits de Grande-Bretagne et 13 % seulement de tout le reste de l'Europe.

b) Dans l'hypothèse — peu probable — d'une adhésion pure et simple de la Grande-Bretagne à la C.E.E. et de l'acceptation des règlements de politique agricole commune, **les pays du Commonwealth perdraient le privilège de la libre entrée sur le marché britannique et la préférence tarifaire dont ils jouissent à l'égard des pays exportateurs concurrents** ; ils seraient soumis au tarif extérieur commun et au régime des prélèvements variables, applicables à certains produits, et risqueraient d'être partiellement éliminés du marché britannique par les pays de la Communauté qui bénéficieraient alors d'une certaine préférence pour l'approvisionnement de ce marché.

Les pays du Commonwealth s'élèvent évidemment contre une telle solution. Mais, d'autre part, l'admission en franchise des produits du Commonwealth en Grande-Bretagne à des prix nettement inférieurs aux prix de revient des Six **serait tout à fait inacceptables pour ces derniers** qui estiment qu'un bilan équitable des avantages que l'on peut attendre de l'adhésion britannique à la C.E.E. ne peut être obtenue que si le Royaume-Uni ouvre son marché intérieur aux excédents agricoles présents et surtout à venir de la Communauté.

(4) 100 % de la farine de blé, 75 % de l'orge, 50 % du blé exporté par le Commonwealth en Europe, 85 à 95 % des exportations totales de beurre d'Australie 90 % des exportations de viande et de produits laitiers de Nouvelle-Zélande.

(5) 10 % sur la farine de blé, l'orge et certains maïs, mais nulle pour le blé.
5 % pour le bœuf et le veau.
4 % pour le beurre.

c) Parmi les solutions envisagées en vue de concilier les intérêts du Commonwealth et de l'Europe continentale, nous citerons :

— l'exclusion du marché des produits agricoles britanniques des règles régissant le Marché Commun ; cette formule, déjà envisagée par la Grande-Bretagne dans des négociations antérieures, et qui soustrairait à la règle commune un secteur aussi important de l'économie européenne, fausserait le jeu de la concurrence et ne peut évidemment être acceptée par les Six ;

— pour la même raison, l'octroi aux pays du Commonwealth d'un régime préférentiel pour leurs exportations à destination du seul Royaume-Uni serait incompatible avec le concept communautaire ;

— les variantes de la formule précédente : remboursement total ou partiel des prélèvements effectués par le Royaume-Uni se heurtent aux mêmes objections ;

— reste enfin la formule transactionnelle des contrats à long terme renouvelables; la Communauté élargie pourrait acheter ferme à un prix négocié des quantités définies de produits agricoles du Commonwealth qui jouirait ainsi de débouchés assurés et prioritaires par rapport à toute autre source d'approvisionnement, même intérieure à la Communauté. Le volume de ces achats correspondrait en gros aux importations britanniques courantes en provenance du Commonwealth.

Il demeure que toute discrimination en faveur du Commonwealth en vue de satisfaire les préoccupations vitales des Six, du Royaume-Uni et du Commonwealth, risque de devoir être étendue à d'autres pays tiers. On sait, en effet, les réserves faites par certains de ces pays, notamment les Etats-Unis, à l'égard de la politique agricole commune et spécialement au système des prélèvements dont ils critiquent véhémentement le caractère protectionniste, variable et unilatéral.

d) Toutefois, la réaction des pays tiers aux arrangements entre les Six et la Grande-Bretagne relève d'une autre négociation au sein du G.A.T.T., c'est-à-dire à l'échelle mondiale.

Un marché unique agricole, étendu à la quasi-totalité du territoire européen, constituerait, en effet, un partenaire si gigantesque que les transactions auxquelles il ne serait pas partie ne représenteraient plus qu'une fraction minime du commerce international des produits agricoles.

Cette constatation conduit à penser que l'établissement de la Communauté européenne élargie à la Grande-Bretagne pose inévitablement le problème de l'organisation mondiale des marchés agricoles et doit amener à la conclusion d'accords internationaux de produits à l'échelle mondiale.

Actuellement, l'importance des excédents agricoles mondiaux tend à exercer une pression sur le niveau général des cours mondiaux dont la Grande-Bretagne est le principal bénéficiaire. Il est évident qu'à l'avenir, la politique agricole commune pratiquée par une Communauté européenne élargie, qui deviendrait le plus grand

importateur de denrées alimentaires, aurait une influence sur les prix du marché mondial. Le système des prélèvements de la C.E.E. laissant subsister une concurrence sévère entre les pays tiers désireux de couvrir les besoins d'importation de la Communauté, il n'est pas exclu que toutes les parties intéressées trouvent finalement avantage à lui substituer des accords de quantités et de prix.

Dans une communication qu'il a faite en juin 1962, au Conseil des ministres de la C.E.E., M. Pisani, ministre de l'Agriculture, résumait en ces termes la situation créée par la candidature britannique et les principes à partir desquels elle doit être analysée :

« Le premier principe, c'est que la Grande-Bretagne doit entrer comme un septième pays dans l'Europe des Six, sans mettre en cause les principes fondamentaux du Traité, sans mettre en cause les accords conclus en matière de politique agricole commune. Telle est bien l'affirmation préliminaire à toute analyse. Mais cette affirmation, nul ne peut nier, nul ne peut négliger qu'elle pose des problèmes difficiles à l'Angleterre et il nous faut l'aider à les résoudre. L'Angleterre voudrait que nous donnions des garanties ; or, ces garanties, nous ne nous les sommes pas données à nous-mêmes, **car nous avons établi des mécanismes et non pas des certitudes** et l'Angleterre demande pour ses fournisseurs habituels, et en particulier pour le Commonwealth, non pas des mécanismes mais des certitudes, des débouchés comparables. Alors, se pose pour nous le problème de savoir si nous faillirons à notre propre principe ou si nous trouverons une solution à cette question. Au fond, la question se pose de la façon suivante : *à défaut de pouvoir garantir des débouchés comparables, ne pourrions-nous pas élaborer un système qui donnerait aux exportateurs et singulièrement aux exportateurs du Commonwealth des revenus « sûrement comparables ». Et plutôt que de rechercher la solution au problème des relations entre l'Angleterre et le Commonwealth, dans la définition quantitative des débouchés, pourquoi ne pas tendre vers un relèvement et une régularisation des cours mondiaux qui compenseraient l'éventuelle perte de débouchés* ? C'est en cela que la négociation mondiale rejoint le dossier britannique ».

« Alors la candidature britannique nous conduit à organiser les marchés mondiaux par une augmentation des cours tendant vers des cours réels et non pas des cours artificiels. Pouvons-nous refuser l'analyse »... « Il n'y a pas, en dehors de cette voie, possibilité d'accepter l'adhésion de l'Angleterre et de respecter le Traité et les accords du 14 janvier... car il y a contradiction fondamentale, dans la situation présente du marché mondial, entre les exigences de la Grande-Bretagne et le respect de notre propre structure ».

En rappelant que le problème des productions agricoles du Commonwealth ne pourra être résolu que dans le cadre d'une organisation mondiale des marchés agricoles, le ministre français de l'agriculture reprenait, en le développant, le « Plan » présenté par lui-même devant la F.A.O. et par M. Baumgartner au G.A.T.T., visant à la conclusion d'accords internationaux de produits.

Tels sont, brièvement analysés, les grands problèmes que pose, sur le plan agricole, à la Grande-Bretagne, son entrée dans la C.E.E. Où en étaient les négociations, le 29 janvier 1963, au moment où elles ont été suspendues ?

Section III

Etat des négociations avec le Royaume-Uni

Les principaux protagonistes ne sont pas d'accord sur le bilan de ces seize mois de négociations.

Les uns considèrent que des progrès importants ont déjà été réalisés et que la négociation doit aboutir.

C'est le cas de M. Mansholt, membre de la Commission de la C.E.E. et responsable du secteur agricole :

« Il est tout à fait inexact d'affirmer que les négociations de Bruxelles auraient atteint un stade où toute solution positive était impossible ».

« J'affirme en connaissance de cause que le contraire est exact ».

« Des solutions sont en vue. Bien entendu, elles ne sont pas possibles sans des concessions importantes des deux côtés, mais ces concessions ne doivent pas nécessairement être faites au détriment du Traité. Elles concernent plutôt les adaptations que les Etats membres ont dû, eux aussi, se consentir mutuellement lors de l'élaboration du Traité ».

Les autres, essentiellement des représentants de la France, considèrent que la Grande-Bretagne n'a pas renoncé jusqu'à ce jour, d'une façon décisive à son système agricole, à son mode d'appprovisionnement, au mode de soutien du revenu de ses agriculteurs, pour se plier aux règles fondamentales de la politique agricole commune des Six.

C'est ce qui ressort du bilan des négociations établi par le ministre français des Affaires Etrangères devant l'Assemblée Nationale, le 24 janvier 1963.

Pour M. Pisani, les difficultés des négociations de Bruxelles ont un motif fondamental : « La Grande-Bretagne désire maintenir pour ses prix un système de référence mondiale et ne peut se résoudre à y renoncer. Le débat porte, sur ce point. Peut-être la Grande-Bretagne a-t-elle besoin de jouer à la fois sur les deux chances qui s'offrent à elle, c'est-à-dire celle de la C.E.E. et celle du marché mondial. Mais, a souligné M. Pisani, il est difficile de concilier les deux. Si nous avions accepté le système britannique, l'organisation européenne qui est un ensemble homogène, protégé par la préférence communautaire, aurait eu une énorme faille puisque cette faille représenterait à peu près 50 % des importations du marché européen et par cette faille, en définitive, nous aurions eu

un déferlement de produits sur le marché européen. Dès lors que les Anglais se plieraient à la discipline de la politique agricole commune, dès lors qu'ils se détacheraient des marchés mondiaux pour s'intégrer aux marchés européens, nous serions prêts à étudier avec eux les modalités d'application, la nécessaire transition, la durée de la période préparatoire. Mais il est un point sur lequel notre concession porterait sur l'essentiel, sur la substance, sur la définition de la politique agricole commune, ce serait celui qui permettrait au marché agricole britannique de rester rattaché au marché mondial et de ne pas se joindre au marché européen ».

* * *

Un rapport présenté, en février 1963, au Parlement européen, par la Commission de la C.E.E., sur « l'Etat des négociations avec le Royaume-Uni » permet de faire le point des principaux problèmes en suspens au moment de la rupture des négociations ».

Il ressort de ce document que les différends d'ordre agricole entre les Six et le Royaume-Uni portent essentiellement sur les points suivants :

— Conditions d'adaptation de l'agriculture britannique aux mécanismes de la politique agricole commune.

— Régime des exportations des produits agricoles tempérés du Commonwealth.

— Interprétation du règlement financier.

1° Conditions d'adaptation de l'agriculture britannique aux mécanismes de politique agricole commune

a) Tout en acceptant que le régime du Marché Commun s'étende à la production agricole ainsi qu'au commerce des produits agricoles, la délégation britannique n'a cessé de souligner les graves problèmes que posaient les particularités du système agricole en Grande-Bretagne, notamment l'existence de subventions directes et de prix garantis. Elle demandait des arrangements portant, d'une part sur un examen annuel de la situation agricole dans les pays de la Communauté et sur les garanties à donner aux agriculteurs et, d'autre part, sur l'application graduelle des modifications qui s'imposent au système actuel de la politique agricole britannique pour son intégration dans le Marché Commun.

En ce qui concerne **l'examen annuel** et les garanties à donner aux agriculteurs de la Communauté, un accord était finalement intervenu. Il avait été convenu qu'il serait procédé par la Commission à un tel examen annuel de la situation et des perspectives économiques de l'agriculture dans la Communauté. Si le rapport montrait que le revenu agricole n'assurait pas à la population agricole un niveau de vie équitable, la Commission devrait faire des propositions pour remédier à cette situation.

Sur le second point, la délégation britannique acceptait en principe la politique agricole commune telle qu'elle avait été formulée dans les règlements du 14 janvier 1962, sous réserve d'ajustements qui devraient être apportés pour permettre au système en vigueur dans le Royaume-Uni de s'harmoniser sans heurt et graduellement avec le nouveau système.

D'une façon générale, la délégation britannique avait souligné que, pour aligner son système agricole sur le système communautaire, elle avait à effectuer une adaptation beaucoup plus importante que chacun des Six et demandait par conséquent une période de transition plus longue pour le Royaume-Uni, au moins pour certains produits (céréales, viande, porc, œufs).

Les Six n'ont pu accepter les demandes britanniques dans leur ensemble. Dans le souci d'assurer l'adaptation du système britannique dans des conditions qui respectent les principes et les délais de la politique agricole commune, ils avaient fait savoir à la délégation britannique que :

— la politique agricole commune devait être complètement appliquée par le Royaume-Uni à la fin de la période de transition, c'est-à-dire le 31 décembre 1969 ;

— le système des « deficiency payments » octroyés sur la base d'un prix garanti devrait être éliminé dès le début de la période de transition pour tous les produits pour lesquels il existait une réglementation commune ;

— les difficultés qui pourraient résulter du passage d'un système à l'autre et qui pourraient notamment se traduire par une hausse soudaine des prix à la consommation pourraient être résolues moyennant l'introduction d'un système de subventions dégressives octroyées, soit à la consommation, soit à la production.

Sur la base de ces principes, il aurait été possible d'appliquer à la Grande-Bretagne la politique agricole commune tout en évitant à l'économie britannique des difficultés sérieuses.

En revanche, les Six avaient estimé que le maintien des prix garantis britanniques et des « deficiency payments » ferait que le système britannique subsisterait parallèlement au système de la P.A.C. des six autres Etats. Ceci aurait constitué une discrimination entre producteurs de la Communauté contraire aux dispositions du Traité et qui risquerait de se traduire en une distorsion de la concurrence entre producteurs britanniques et autres producteurs de la Communauté.

En ce qui concerne la demande britannique visant à un *prolongement de la période de transition,* les Six ont fait valoir que, compte tenu de la structure de l'agriculture britannique, l'adaptation du système britannique ne leur paraissait pas soulever de difficultés particulières nécessitant une prolongation de la période de transition.

Sur ce point, la délégation britannique avait finalement admis que, si des arrangements appropriés pouvaient être trouvés pour la période de transition, il serait possible pour le Royaume-Uni

d'accepter la date du 31 décembre 1969 comme fin de la période de transition.

En ce qui concerne les produits, les principaux points de désaccord entre la Grande-Bretagne et les Six portaient essentiellement sur les points suivants :

Blé : l'application du règlement céréalier aurait entraîné une hausse sensible du prix anglais à la production. Le gouvernement britannique, craignant que cette hausse ne provoque un accroissement des surfaces, demandait aux Six d'abaisser la limite inférieure de la fourchette qu'ils s'étaient fixés pour rapprocher progressivement leur prix. Par ailleurs, l'application du règlement aurait abouti à supprimer les subventions aux producteurs anglais et à relever le prix à la consommation. La Grande-Bretagne demandait donc une suppression progressive des subventions.

Orge : l'application du règlement céréalier impliquant la suppression des « deficiency payments », les Anglais souhaitaient conserver ce mécanisme pendant trois ou quatre ans pour éviter une hause du prix à la consommation.

Viande de porc: l'application du règlement communautaire aurait entraîné une hausse des prix à la production et à la consommation. Pour éviter cette hausse des prix à la consommation, la Grande-Bretagne demandait le maintien des subventions à la production et, donc, des prix garantis.

Œufs : l'application du règlement communautaire devant entraîner la suppression des « deficiency payments », la Grande-Bretagne demandait le maintien de ces subventions et l'allongement à 10 ans de la période transitoire pour permettre aux éleveurs de s'adapter à la baisse des prix du marché.

Si, d'une façon générale, les négociations avaient donc permis d'aboutir à une large unité de vues sur le régime à appliquer après la période transitoire, il n'en allait pas de même en ce qui concerne les mesures à adopter au cours de cette période pour lesquelles de graves divergences subsistaient.

2° Le régime des exportations des produits agricoles du Commonwealth

Compte tenu de l'importance capitale que revêt l'exportation des produits agricoles des zones tempérées pour les pays du Commonwealth, le Royaume-Uni demandait que ces pays puissent compter dans l'avenir sur des débouchés pour leurs produits, comparables à ceux dont ils jouissent actuellement.

Les Six avaient refusé de prendre en considération la notion de « débouchés comparables », mais avaient indiqué que la meilleure sauvegarde des intérêts des pays du Commonwealth résidait à long terme dans la conclusion d'accords mondiaux et dans l'élaboration d'une politique de « prix raisonnables ».

Pendant la période transitoire, les Six s'étaient également décla-

rés disposés à rechercher des solutions pour éviter des perturbations brutales dans les exportations des pays du Commonwealth vers le Royaume-Uni dans le domaine des céréales, produits laitiers, viande et sucre.

Un large degré d'accord s'était manifesté sur les éléments essentiels de ces solutions. Cependant, des divergences demeuraient :

— en ce qui concerne la solution à long terme, sur la définition de la politique des prix de la Communauté élargie ;

— en ce qui concerne la période transitoire, sur le montant de l'abattement forfaitaire dont le Royaume-Uni pourrait faire bénéficier les importations en provenance des pays du Commonwealth sur le marché britannique ;

— en ce qui concerne les produits laitiers, le sucre et la viande de bœuf, les solutions étaient difficiles à discerner dans la mesure où le régime communautaire n'était pas encore défini.

Il apparaît finalement que, si un accord avait pu être envisagé sur les lignes directrices des solutions ayant trait aux exportations de produits agricoles du Commonwealth, des éléments importants manquaient encore pour leur application.

3° Le règlement financier de la politique agricole commune

Cette question ayant déjà fait l'objet d'un examen approfondi (6), nous rappellerons simplement que les interventions britanniques au cours de la négociation ont montré qu'un différend existait entre les Six quant à l'application au stade du marché unique du principe fondamental de l'affectation communautaire des prélèvements perçus sur les importations de produits agricoles en provenance de pays tiers.

Il a donc paru indispensable aux Six de régler cette question avant l'entrée dans la Communauté d'un pays comme la Grande-Bretagne, qui, en tant que gros importateur, était très directement intéressé par cette décision.

* * *

Cette analyse montre l'ampleur des problèmes posés par l'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché Commun et les incidences qu'une telle adhésion ne peut manquer d'avoir, tant sur le plan interne de la Grande-Bretagne et de la Communauté, que vis-à-vis des pays tiers.

1. D'ores et déjà, on peut considérer que ces négociations n'auront pas été totalement vaines si elles ont eu pour effet d'amener les dirigeants britanniques à prendre *conscience de l'inéluctable nécessité de réviser un système de politique agricole aussi fonda-*

(6) Cf. *Supra* : Le développement de la politique agricole commune ; p. 114.

mentalement en opposition avec les principes de la politique agricole commune, à commencer par le régime de soutien des prix agricoles. Le livre blanc publié à Londres après la rupture des négociations puis l'annonce faite par le gouvernement britannique d'instituer à partir de 1964 des « prix minima » à l'importation des céréales, d'établir, sur le marché intérieur, un *quantum* de production, et de fixer un plafond au montant des subventions agricoles sont autant d'indices qui traduisaient la détermination du Gouvernement conservateur alors au pouvoir d'amorcer cette révision (7).

2. En posant le problème de l'équilibre des échanges commerciaux à l'échelle de la planète, l'adhésion anglaise risquait, dans le contexte actuel des marchés agricoles mondiaux, de déséquilibrer encore davantage le rapport entre les forces agricoles et les forces non agricoles en Europe et, par conséquent, de renforcer la tendance favorable à une large ouverture du Marché Commun sur le reste du monde. Ceci explique les réactions de méfiance qu'ont suscitées dans le monde agricole français les perspectives d'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché Commun. *A contrario*, ceci explique également la déception qu'a causée, chez certains de nos partenaires — qui considèrent les conceptions agricoles françaises comme « trop protectionnistes » —, la rupture des négociations et la crise profonde qui en est résultée dans l'établissement du Marché Commun.

Il n'est pas douteux, enfin, que la perspective de « l'entrée de la Grande-Bretagne en Europe » a influencé la décision des Etats-Unis d'ouvrir avec la C.E.E. des négociations en vue d'une coopération plus étroite dans le cadre d'un « partnership atlantique ».

3. *Si ces négociations ont pu paraître longues, n'oublions pas que c'est, au contraire, très court à l'échelle de l'Histoire, en raison du profond bouleversement économique et politique que représenterait l'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché Commun et de la nou-*

(7) En ce qui concerne *les céréales*, le nouveau régime entré en vigueur le 1er juillet 1964 a un double objectif : donner une plus grande stabilité au marché britannique des céréales et assurer entre la production intérieure et les importateurs un équilibre qui reposerait, en principe, sur les niveaux actuels des livraisons sur le marché et qui donnerait aux producteurs nationaux comme aux fournisseurs d'outre-mer la possibilité de participer dans des proportions équitables à toute croissance future du marché.

Pour réaliser ces objectifs, le Gouvernement britannique a institué ;

— un système de prix minimun à l'importation fixé en accord avec les fournisseurs d'outre-mer ;

— un système de garantie de prix aux producteurs dans la limite d'un « quantum » fixé à l'avance (3.300.000 t. pour le blé ; 6.5000.000 t. pour l'orge) ;

— un prix indicatif d'objectif sur lequel sera basé la subvention en lieu et place du prix moyen du marché ;

— un prélèvement sur les importations réalisées au-dessous du prix minimun de façon à élever le niveau général du prix d'offre du pays exportateur jusqu'au niveau du prix d'importation minimum.

Après les Etats-Unis, le Canada, l'Argentine et l'Australie, la France a conclu avec la Grande-Bretagne, en juillet 1964, un accord au terme duquel elle s'engage à adhérer à la nouvelle politique d'importations britanniques de céréales et au système des prix minima à l'importation.

velle définition qu'elle impliquerait des structures économiques et des relations commerciales du monde occidental.

4. Cependant, quelle que soit l'ampleur des questions soulevées, on ne peut affirmer que les négociations ont échoué faute de solution pour les problèmes agricoles.

« Il est impossible, déclarait M. Hallstein devant le Parlement européen, de considérer que les négociations avaient pratiquement échoué au moment de leur interruption ou de dire qu'il était avéré quelles ne pouvaient réussir. Il est tout aussi impossible de dire que les négociations avaient virtuellement réussi, c'est-à-dire qu'il était certain qu'elles seraient menées à bonne fin. La vérité est plutôt qu'elles traversaient une phase difficile qui appelait quelques concessions importantes du côté britannique également, mais qu'il existait une chance raisonnable de tomber d'accord ».

Lorsque les problèmes économiques sont de nature à bouleverser l'économie d'un pays ou à compromettre l'unité économique encore fragile d'un nouvel ensemble, ils ont une portée politique indéniable. Ici, l'affrontement des intérêts est évident. Il s'agissait pour les uns de maintenir des liens ou des situations « traditionnelles », pour les autres de créer un ensemble nouveau et homogène. Dès lors que la volonté politique et la volonté européenne ne parvenaient pas à se rencontrer, il était fatal que les divergences techniques apparaissent insurmontables.

Avec le problème de l'adhésion anglaise, la construction européenne s'est trouvée à un tournant décisif. Quelle qu'ait été l'issue sans doute provisoire des négociations (8) elles auront eu le mérite d'amener la Communauté européenne à prendre conscience de ses responsabilités mondiales, à situer son action et son organisation dans la perspective de l'ensemble du monde et, par conséquent, à définir au plus tôt les grandes orientations de sa politique vis-à-vis des pays tiers.

Dans le domaine agricole il apparaît que l'élargissement du Marché Commun conduit nécessairement à des accords de portée mondiale sur l'organisation des marchés en vue de stabiliser les débouchés et les prix. C'est aussi l'un des thèmes essentiels du dialogue qui s'est engagé entre la Communauté européenne et les Etats-Unis.

*
* *

(8) Rappelons que les « ponts » ne sont pas complètement coupés entre la Grande-Bretagne et la C.E.E. Sur l'insistance de nos partenaires, le Conseil des ministres de la C.E.E. a, en effet, conclu — le 11 juill. 1963 — **un accord sur la procédure de contacts entre les Six et la Grande-Bretagne**, qui s'est ralliée à ces propositions. L'accord conclu s'analyse de la façon suivante :

— des contacts trimestriels auront lieu dans le cadre de l'U.E.O. entre les sept pays ;

— l'ordre du jour de ces réunions comprendra, outre les questions politiques, un échange de vues sur la situation économique en Europe ;

— les discussions auront lieu, en principe, au niveau ministériel ;

— la Commission du Marché Commun sera invitée par le Conseil des ministres des Six aux réunions à sept, lorsque des problèmes économiques seront discutés.

Chapitre II

L'ouverture du Marché Commun. Les relations avec les pays tiers et notamment les Etats-Unis

Les interdépendances économiques de la C.E.E. avec les marchés agricoles mondiaux sont multiples et étroites.

Avec une participation de l'ordre de 10 à 15 % aux exportations mondiales, la C.E.E. occupe une place importante parmi les exportateurs de produits agricoles. Mais en absorbant le tiers des importations mondiales, l'Europe des Six est, avant tout, le plus grand importateur de produits agricoles du monde — et c'est un client solvable.

L'établissement du Marché Commun, la mise en œuvre d'une politique agricole commune ne pouvaient, dès lors, laisser indifférents les pays tiers et singulièrement les grands exportateurs de produits agricoles (Etats-Unis, pays d'Amérique latine, Commonwealth), de même que la situation des marchés agricoles mondiaux présentait une réelle importance pour la Communauté.

Le rapprochement accéléré des tarifs nationaux avec le tarif extérieur commun (1) de même que l'institution pour certains produits agricoles d'un système de prélèvements destiné à compenser la différence entre le cours mondial et le cours intérieur du produit importé ne pouvaient donc manquer de donner le signal de départ à tout un ensemble de pressions extérieures dont l'aboutissement logique résidait dans l'ouverture de négociations.

Au premier rang des pays qui cherchent à établir avec ce nou-

(1) Le tarif commun correspondant, en principe, à la moyenne arithmétique des arifs nationaux se trouve évidemment supérieur aux tarifs nationaux les plus bas parmi les Six, ceux de l'Allemagne fédérale et des Pays-Bas, dont les économies étaient largement ouvertes vers l'extérieur. Ceci explique l'accusation de protectionnisme qui est souvent et un peu sommairement proférée à l'encontre de la C.E.E.

veau partenaire une coopération plus étroite se placent les Etats-Unis.

L'aspect agricole de ces négociations revêt une particulière importance :

— *pour les Etats-Unis* qui, en participant à concurrence d'un cinquième aux exportations (75 % des exportations de blé, 50 % des exportations de céréales secondaires et de graisses végétales) constituent la principale zone exportatrice du monde et occupent une position dominante dans le commerce agricole international ;

— *pour la Communauté Economique Européenne* parce qu'il s'agit incontestablement du point le plus sensible du fonctionnement du Marché Commun et que l'issue des négociations ne manquera pas d'avoir une influence déterminante sur l'avenir même du Marché Commun ;

— *pour le monde*, enfin, parce que ces négociations se situent d'emblée à l'échelle mondiale d'autant que le tarif extérieur commun de la C.E.E. et le tarif douanier américain qui en sortiront s'appliqueront à tous les pays (pays communistes exceptés) en raison de la clause de la nation la plus favorisée.

On ne perdra pas de vue que la « négociation Kennedy » c'est avant tout la confrontation entre le plus grand exportateur et le plus grand importateur de produits agricoles du monde dans le contexte d'un marché mondial en proie aux plus grands désordres.

En fonction de cette idée essentielle, nous examinerons successivement :

— la position des Etats-Unis vis-à-vis de la P.A.C. ;

— le Trade Expansion Act de 1962 et le cas des produits agricoles ;

— les données agricoles de la « négociation Kennedy » ;

— les problèmes posés par l'organisation des marchés agricoles à l'échelle mondiale et le « Plan Pisani-Baumgartner ».

Section I

Les Etats-Unis et la politique agricole commune

Suivie avec le plus grand intérêt aux Etats-Unis, la mise en œuvre de la politique agricole commune de la C.E.E. y est un sujet de vives préoccupations tant au sein de l'administration que de la profession.

L'agriculture américaine craint, une fois le Marché Commun réalisé, de perdre un de ses plus gros marchés d'exportation, ceci au moment où le Congrès se trouve sollicité d'instituer de nouvelles limitations pour certaines productions.

De son côté, l'Administration cherche à réduire l'accumulation des stocks dont la valeur s'élevait au début de l'Administration Kennedy à environ 9 milliards de dollars (45 milliards de F) et dont la gestion et la résorption représentent une lourde charge budgétaire. Sur un plan plus général, il lui faut faire face à la « crise du dollar » que risque d'aggraver un déficit croissant de la balance des paiements résultant de l'aide à l'étranger. Des raisons impérieuses d'équilibre interne et externe conduisent donc l'Administration américaine à repousser la perspective d'une stabilisation, voire d'une diminution des exportations agricoles vers l'Europe qui pourrait résulter de la mise en œuvre de la politique agricole commune.

La valeur totale des exportations agricoles américaines s'est élevée, en 1961, à environ 5 milliards de dollars dont 3,4 au titre d'exportations commerciales payables en dollar et 1,5 au titre des programmes spéciaux d'aide alimentaire (P.L. 480). Les pays du Marché Commun ont absorbé, au cours de cette période, pour environ 1,1 milliard de dollars de produits agricoles américains, soit le tiers environ des exportations totales des Etats-Unis vers ces pays. (Tableaux n° 18 et 19). Dans la même année, les Etats-Unis n'ont importé que pour 220 millions de dollars de produits agricoles en provenance des pays du Marché Commun, soit un peu plus de 10 % seulement de ces importations (Tableau n° 20).

Dans la perspective d'adhésion de la Grande-Bretagne à la C.E.E., il convient d'ajouter que la Grande-Bretagne a acheté aux Etats-Unis, en 1960-1961, pour une valeur de 510 millions de dollars de produits agricoles.

Un tiers environ des exportations totales de produits agricoles des Etats-Unis est donc dirigé vers les pays d'Europe occidentale (C.E.E. et Grande-Bretagne). Si l'on ne considère que les exportations commerciales de produits agricoles, cette part s'élève à la moitié environ. C'est donc 50 % de l'ensemble des exportations commerciales de produits agricoles effectuées par les Etats-Unis qui prennent la direction de cette région du monde. Autrement dit, l'Europe de l'Ouest est, de loin, le plus solvable des clients extérieurs pour l'agriculteur américain. D'où l'importance qu'attachent les Etats-Unis aux répercussions du développement du Marché Commun et de l'établissement de la politique agricole commune.

Les agriculteurs américains, qui paraissent généralement peu informés de la situation réelle de l'agriculture dans les pays de la C.E.E. et des progrès importants réalisés au cours des dernières années dans les domaines de la production et de la productivité, se plaisaient à imaginer que l'élévation du niveau de vie au sein du Marché Commun serait de nature à augmenter les débouchés de leurs produits agricoles, et que la vocation de l'Europe résidait essentiellement dans l'exportation de produits industriels. Aussi, les accords de Bruxelles de janvier 1962 et l'institution du système de prélèvements ont-ils suscité leur inquiétude. M. Charles Schuman, président de l'une des principales organisations agricoles, le « Farm

TABLEAU N° 18

EXPORTATIONS AGRICOLES DES ÉTATS-UNIS POUR L'ANNÉE FISCALE 1961

Produits	Total	Payable en dollars	Vers le Marché Commun	Marché Commun en pourcentage du total des exportations %	Marché Commun en pourcentage des exportations en dollars %
	(En millions de dollars)				
Volailles	85	84	36	42	43
Grains pour le bétail	531	379	197	37	52
Graines de soja	344	326	118	34	36
Coton	937	708	266	28	38
Tabac	385	312	87	23	28
Grains de coton et huile de soja	148	74	30	20	41
Blé et farine	1.151	326	120	10	37
Divers	1.365	1.184	247	18	21
Total	4.946	3.393	1.101	22	32

TABLEAU N° 19

EXPORTATIONS AGRICOLES DES ÉTATS-UNIS VERS LES PAYS DE LA C.E.E.
(année fiscale 1961)

Produits	Total pour les pays de la C.E.E.	Allemagne de l'Ouest	France	Italie	Pays-Bas	Belgique et Luxembourg
	(en millions de dollars)					
Blé et farine	120,297	11,100	2,860	77,908	20,767	7,662
Céréales fourragères	196,543	31,019	394	9,079	108,656	47,395
Produits laitiers	2,297	68	21	1,626	381	201
Bétail et viande de bœuf	3,323	74	523	14	2,614	98
Porc	556	453	3	1	95	4
Volailles et œufs	35,626	29,509	157	653	4,543	764
Fruits et légumes	60,443	26,104	6,761	2,160	14,873	10,545
Lard	31,083	9,502	201	13,592	7,023	765
Coton (non transformé)	270,411	66,723	81,083	66,562	28,342	27,701
Tabac (non transformé)	86,798	50,298	4,015	4,084	18,772	9,629
Graines de soja	118,499	38,466	3,818	10,431	55,098	
Huiles végétales	29,805	19,243	598	439	7,994	10,686
Divers	145,086	37,797	11,673	26,730	55,042	1,531
Total	1.100,767	320,356	112,107	213,279	324,200	130,825

TABLEAU N° 20

IMPORTATIONS DES ÉTATS-UNIS EN PROVENANCE DES PAYS DE LA C.E.E.
(1957-1958 à 1960-1961)

Pays d'origine	Année commençant le 1er juillet			
	1957-1958	1958-1959	1959-1960	1960-1961
Produits agricoles :	(En millions de dollars)			
Allemagne Occidentale	25,543	28,392	30,153	29,245
France	35,975	38,352	42,075	45,487
Italie	48,600	52,261	57,014	57,005
Pays-Bas	72,847	88,400	84,396	80,114
Belgique et Luxembourg	6,403	5,800	6,597	8,365
Total C.E.E.	189,368	217,205	220,235	220,216
Autres pays	3.740,775	3.786,814	3.796,765	3.420,775
Total produits agricoles	3.930,143	4.004,019	4.017,000	3.640,991
Produits non agricoles :				
Allemagne Occidentale	580,428	738,241	931,475	808,710
France	218,624	346,790	428,570	306,116
Italie	198,130	274,589	354,058	305,151
Pays-Bas	105,854	121,079	132,169	128,298
Belgique et Luxembourg	234,346	345,859	411,048	311,278
Total C.E.E.	1.337,382	1.826,558	2.257,320	1.859,553
Autres pays	7.531,060	8.064,578	9.020,674	8.290,287
Total produits non agricoles	8.868,442	9.891,136	11.277,994	10.149,840
Importations totales	12.798,585	13.895,155	15.294,994	13.790,831

Bureau », s'en est fait l'écho en déclarant qu' « il était nécessaire que les pays du Marché Commun comprennent clairement que les Etats-Unis ont basé leur soutien à l'édification de la C.E.E. sur une politique d'expansion et non de contraction du commerce international reposant sur le principe de non-discrimination ; qu'une politique d'auto-suffisance de l'agriculture européenne aurait pour effet de réduire le commerce entre la C.E.E. et ses fournisseurs traditionnels, dont les Etats-Unis, qu'une politique européenne de prix intérieurs de soutien à un niveau artificiellement élevé serait antiéconomique et conduirait fatalement la Communauté européenne à prendre des mesures restrictives vis-à-vis des importations des pays tiers, ce qui tendrait à reléguer ces pays dans une situation de fournisseurs résiduels ». Il ajoutait que « le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud, le Brésil, l'Argentine et de nombreux autres pays ont, en commun avec les Etats-Unis, un intérêt vital au maintien de libres courants commerciaux avec les pays de la C.E.E. » et concluait « il nous faut convaincre les Européens que l'auto-suffisance agricole ne correspond pas à l'intérêt d'une économie dynamique et en expansion ».

La position de M. Orville Freeman, ministre de l'Agriculture, n'est pas moins caractéristique. Elle peut, en substance, se résumer comme suit :

Depuis la fin de la guerre, la productivité de l'agriculture américaine a augmenté deux fois plus vite que dans l'industrie. Les Etats-Unis s'efforcent de régler leur problème de surproduction par un développement dynamique de façon à faire profiter les consommateurs du monde entier de l'efficience de l'agriculture américaine. Ils ont constamment soutenu les buts politiques et économiques de la C.E.E., cela dans l'espoir que le Marché Commun mènerait une politique libérale favorisant les échanges commerciaux avec les pays tiers. Il est évident que les stocks de produits agricoles américains s'accroîtraient encore si la politique d'importation agricole de la C.E.E. avait pour effet de leur barrer l'accès des marchés européens à des conditions raisonnables et stimulant la concurrence. A cet égard, la politique agricole commune, telle qu'elle a été arrêtée à Bruxelles en janvier 1962, et tout spécialement le système des prélèvements applicables à certains produits suscite l'inquiétude des milieux agricoles américains qui la jugent protectionniste, autarcique, et qui craignent qu'elle n'encourage des « productions non compétitives ». Si, en effet, le tarif extérieur commun de la C.E.E. peut faire l'objet de négociations avec les pays tiers, le prélèvement, par contre, est fixé unilatéralement et son niveau peut être constamment modifié. La politique agricole commune risque donc d'entraîner un recul des ventes américaines de blé, de riz, de céréales fourragères, de viande, de volailles, de tabac, de fruits et légumes. Et le ministre concluait en montrant la nécessité pour la C.E.E. d'avoir une politique agricole largement ouverte sur l'extérieur.

Traitant de ce problème dans ses messages au Congrès des 11 et

26 janvier 1962, le Président des Etats-Unis déclarait : « Le plus grand défi de tous les temps est posé par le développement du Marché Commun européen. En comptant la Grande-Bretagne parmi les membres de la C.E.E., il se constituera de l'autre côté de l'Atlantique un partenaire commercial qui pratiquera une politique commune en matière de droits de douane pour l'étranger, similaire à la nôtre, avec une économie qui sera presque égale à la nôtre. Nous adapterons-nous ici, à ces nouvelles perspectives ou attendrons-nous que les événements nous aient dépassés ? ».

« Le développement du commerce présente un intérêt prodigieux pour l'exploitant agricole américain. *Un sur sept des agriculteurs américains produit pour l'exportation.* L'agriculteur moyen dépend des marchés étrangers pour vendre les fruits des récoltes cultivées dans un sur six des hectares qu'il exploite. 60 % de notre riz, 49 % de notre coton, 45 % de notre blé et 42 % de notre soja sont exportés. L'agriculture est une de nos meilleures sources de devises étrangères ».

« Nos agriculteurs dépendent particulièrement des marchés de l'Europe occidentale. Notre commerce agricole avec cette région penche en notre faveur dans une proportion de 4 contre 1. Les accords récemment conclus (2) ont tout à la fois épuisé nos pouvoirs actuels d'obtenir de nouvelles concessions de la part de l'Europe et jeté les bases de négociations futures sur les exportations agricoles américaines qui seront entreprises lorsque de nouveaux pouvoirs auront été accordés. Mais des pouvoirs nouveaux et souples sont indispensables si nous voulons garder la porte du Marché Commun ouverte à l'agriculture américaine et l'ouvrir plus largement encore. Si nous voulons que les fruits de notre productivité étonnante ne s'accumulent pas de plus en plus dans nos entrepôts, nos négociateurs auront besoin à la fois des pouvoirs économiques spéciaux en matière de négociations avec la C.E.E. et des pouvoirs généraux d'abaissement des tarifs de 50 % que demande le projet de loi exposé dans la suite de ce message ».

Il s'agissait, en l'occurrence, du projet pour l'expansion du Commerce, le *Trade Expansion Act* dont l'adoption par le Congrès américain au cours de l'été 1962 est un fait d'une exceptionnelle importance tant il traduit un revirement profond dans la politique commerciale traditionnelle des Etats-Unis.

Avant d'analyser les dispositions essentielles de ce texte, nous montrerons que les principaux arguments sur lesquels se fonde la position des Etats-Unis vis-à-vis de la politique agricole commune de la C.E.E. reposent sur une certaine incompréhension de la situation agricole dans les pays de la C.E.E. et des conditions du commerce international des produits agricoles.

(2) Accords conclus entre les Etats-Unis et la C.E.E. dans le cadre de la négociation tarifaire entreprise en 1961 sous l'impulsion de M. Dillon et sous l'égide du G.A.T.T.

Il convient, à cet égard, de faire les observations suivantes :

1. La situation excédentaire de l'agriculture américaine et l'existence de stocks aussi importants n'ont pas que des répercussions internes. Leurs répercussions sur les marchés mondiaux et sur les producteurs agricoles de tous les pays sont également considérables :

— ces stocks pèsent en permanence sur les cours mondiaux et contraignent les producteurs européens à s'aligner sur des cours de dumping ;

— la pratique de méthodes « non commerciales » et le niveau des cours mondiaux ont un effet psychologique désastreux sur les consommateurs persuadés que le producteur européen est « inefficient » sans voir tout ce qui sépare les conditions de production en Europe et dans les grands pays surproducteurs extra-européens.

2. Le « protectionnisme » dont on taxe la politique agricole commune de la C.E.E. s'inscrit, en toute hypothèse, dans un vaste réseau de protectionnismes agricoles dont les Etats-Unis ne sont pas absents (3).

3. La révolution technologique agricole et les complications qui en résultent pour l'écoulement des excédents n'est pas l'apanage de l'agriculture américaine. Les agricultures d'Europe occidentale, et

(3) Il y a lieu de rappeler qu'un important arsenal législatif a trait aux restrictions quantitatives à l'importation de produits agricoles étrangers aux Etats-Unis.

Ce sont :

Le Tarif Act de 1930 :

a) Section 336 — Différence des coûts de production aux Etats-Unis et dans le pays exportateur pour un article donné ;

b) Section 337 — Concurrence déloyale ;

c) Section 350.

L'agricultural Ajustement Act' :

Section 22 — Protection des produits agricoles américains faisant l'objet d'opérations de soutien des cours.

L'Anti-dumping Act' de 1921 (section 201 a) :

Applicable, après enquête de la Commission du tarif sur le préjudice causé à une industrie américaine aux produits offerts au-dessous de la valeur équitable, telle qu'elle est définie par la section 201 a, de la loi. Entraîne l'imposition des droits compensateurs fixés par l'Administration des Douanes.

Le reciprocal Trade Agreements Act' :

a) Section 3. — Point critique ;

b) Section 8. — Clause de sécurité nationale.

Cet arsenal a une efficacité certaine, mais qui dépend de facteurs nombreux et variables : santé des industries nationales, pratiques commerciales des pays exportateurs, politique économique du moment, etc...

Toutefois, ces textes généraux ont moins d'importance pour les produits agricoles que la section 22 de l'Agricultural Ajustment Act' qui permet au gouvernement, sur la recommandation de la Commission du Tarif, d'imposer un contingent à l'importation d'un produit déterminé :

— si ce produit fait l'objet d'un programme national de soutien des prix,

— et que les importations risquent de nuire au fonctionnement de ce programme.

Les principaux produits dont l'importation est ainsi contingentée sont : blé et farine, seigle, arachide, beurre et certains fromages.

— Il existe enfin des contingents tarifaires pour quelques autres produits, dont les bovins sur pied, certains poissons, les pommes de terre, les noix et cerneaux.

tout spécialement l'agriculture française, connaissent également une telle révolution, qui pour s'être manifestée plus tardivement n'en est pas moins profonde et ne va pas sans poser de difficiles problèmes d'ajustement.

4. S'il est vraisemblable que le développement du Marché Commun peut avoir une certaine incidence sur la structure du commerce des produits agricoles de la zone tempérée et sur les courants d'échanges dits « traditionnels », on doit cependant observer :

— que l'augmentation des échanges intra-communautaires qui est dans la logique du Marché Commun ne s'est pas manifestée jusqu'ici dans le domaine agricole par des résultats spectaculaires ;

— que par contre les importations de produits agricoles de la C.E.E., considérées globalement, ont augmenté de plus de 20 % de 1958 à 1962 (4) ;

— que le tarif extérieur commun représente, en moyenne, une protection sensiblement plus faible que les tarifs nationaux préexistants ; qu'il se situe à un niveau moyen nettement inférieur à celui du tarif britannique et légèrement au-dessous du tarif américain ;

— que le degré de protection qui sera assuré aux agriculteurs de la C.E.E. dépendra en définitive d'une politique non encore formulée, qui fixera les niveaux auxquels les prix seront soutenus.

— que le fait que, chaque année, plusieurs centaines de milliers de travailleurs quittent l'agriculture dans la Communauté est la meilleure preuve que ce secteur ne jouit pas d'une protection excessive.

5. La raison fondamentale pour laquelle l'agriculture de la C.E.E. ne peut être exposée sans réserve à la concurrence du marché mondial tient au fait :

— d'une part que les conditions de la production et les caractéristiques des expoitations de la Communauté ne sont pas les mêmes que dans les pays extra-européens aux agricultures extensives ;

— d'autre part que les conditions de la concurrence sont faussées sur le marché mondial par l'intervention des gouvernements. Les prix du marché mondial sont, en effet, souvent très éloignés du niveau des prix pratiqués dans de nombreuses régions du monde, y compris aux Etats-Unis (5).

(4) L'acroissement a été de plus de 18 % pour les fruits et légumes, de 60 % pour les céréales, de 226 % pour la volaille. Pour ce dernier poste, les ventes des Etats-Unis dans le Communauté sont passées de 2,8 millions de dollars en 1952, à 52 millions de dollars en 1962 ! elles ont donc été multipliées par 18,5 (chiffres cités par M. Marjolin le 24 sept. 1963.

(5) En 1960.1961, 40 % des ventes en dollars de produits agricoles à l'étranger ont bénéficié de subventions de la C.C.C.

D'après le bulletin mensuel de la First National City Bank of New-York (avril 1963), 70 % du blé américain exporté au cours de la campagne 1961-1962 a été ou expédié

Le « protectionnisme » dont la C.E.E. est taxée en matière agricole n'est en définitive que le reflet de la politique agricole des Etats-Unis. Le libre-échangisme doctrinal de ce pays s'accommode, en effet, fort bien d'un protectionnisme de fait (6). Sans doute est-il très souhaitable que les Pays du Marché Commun mènent une politique commerciale progressivement « ouverte » vis-à-vis des grands ensembles économiques et dans la mesure où ceux-ci s'ouvriront également. Cependant, une longue expérience a montré que les obstacles au développement du commerce des produits agricoles ne se laissaient pas aisément réduire et que la libération pure et simple des échanges était, en matière agricole, inefficace et dangereuse. Ceci signifie qu'au delà de simples négociations tarifaires, il est indispensable que soit sérieusement abordé le problème de l'organisation de la production et des marchés à l'échelle mondiale.

Section II

Le « Trade Expansion Act » de 1962 et les produits agricoles

Le 30 juin 1962 venaient à expiration les pouvoirs de négociation détenus par le Président des Etats-Unis en vertu de la onzième reconduction du « Trade Agreements Act » de 1934. Aussi, dans son message du 25 janvier 1962, le Président Kennedy demandait-il

sous forme de don ou vendu contre monnaies locales convertibles en dollars. Le surplus, soit 30 % a été vendu contre devises convertibles essentiellement en Europe occidentale et au Japon et ces opérations n'ont pu être faites qu'avec une subvention à l'exportation de 55 cents environ par boisseau. « Faute de cette subvention, a déclaré le Président d'une importante firme d'exportation de céréales, pas un seul boisseau de blé des Etats-Unis n'aurait pu être vendu à l'étranger ».

(6) Certains incidents dans les relations entre les Etats-Unis et la C.E.E. soulignent l'insuffisance des dispositions internationales régissant les pratiques de « dumping ». Sans doute, l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce comporte-t-il une définition de ces pratiques et ouvre-t-il une procédure. Selon le G.A.T.T., il y a dumping si les ventes sont faites à des prix qui, ou bien sont inférieurs aux prix pratiqués par la même entreprise sur son propre marché, ou diffèrent entre les divers marchés d'exportation, ou enfin sont inférieurs aux prix de revient.

En principe, l'un quelconque de ces critères suffit à légitimer une action de défense.

En fait, deux d'entre eux ont peu de portée pratique :

— les prix de revient d'un producteur étranger sont difficiles à connaître, plus difficiles encore à prouver, la notion même de prix de revient n'étant pas dépourvue d'ambiguïté ;

— le grief de différenciation dans les conditions de vente appliquées aux divers marchés suppose que les transactions soient effectivement connues.

C'est donc seulement le premier critère qui est effectivement retenu, c'est-à-dire celui qui vise la vente à l'exportation au-dessous du prix intérieur ; encore les mesures de défense peuvent-elles être remises en cause si le dommage n'est pas prouvé.

au Congrès de voter un « instrument nouveau et moderne » de négociation commerciale qui allait devenir, après l'approbation massive du Congrès et la signature du Président des Etats-Unis, le 11 octobre 1962, le « Trade Expansion Act » ou loi sur l'expansion du commerce.

Il s'agit d'un événement d'une portée considérable marquant une évolution nouvelle et plus libérale du commerce des Etats-Unis avec les pays tiers et constituant l'instrument de négociation et d'intervention le plus important dans le domaine des relations économiques extérieures depuis le Plan Marshall.

Parmi les faits nouveaux qui ont déterminé le vote de cette loi se trouvent l'existence et la croissance du Marché Commun européen et le désir des Américains d'obtenir des réductions du tarif extérieur commun afin de maintenir et développer leurs ventes à l'Europe.

Sa nécessité fut plus vivement ressentie encore après la constatation que les négociations tarifaires de 1961 ou « **Négociations Dillon** » n'avaient pas donné les résultats escomptés du fait que les négociateurs américains, en raison des pouvoirs limités dont ils disposaient, n'avaient pu offrir que des compensations tarifaires très réduites (7).

C'est dans ces conditions que le Président Kennedy réussit à convaincre le Congrès américain :

— que l'économie américaine avait besoin du stimulant d'une concurrence étrangère plus vive sur le marché intérieur ;

— que les exportations concurrentielles américaines avaient besoin de voir s'ouvrir davantage les marchés mondiaux ;

— que la C.E.E. représentait un marché de plus en plus important pour l'économie américaine, notamment pour l'agriculture, et qu'il était nécessaire de négocier avec elle ;

— que pour assurer des débouchés accrus en Europe, les Etats-Unis devaient nécessairement offrir des concessions tarifaires importantes ;

— que la complexité des structures tarifaires des deux parties exigeait, à l'avenir, que les négociations soient reprises sur de nouvelles bases ;

— que, dans ces conditions, il avait besoin de pouvoirs spéciaux de façon à négocier efficacement de nouvelles réductions tarifaires d'une portée sans précédent.

Plus qu'un cadre législatif qui fixe au gouvernement les condi-

(7) Cet accord prévoyait la consolidation des droits du tarif extérieur commun de la C.E.E. et l'abaissement réciproque de 20 % des droits sur certains produits parmi lesquels très peu concernaient l'agriculture.

Toutefois, un protocole spécial prévoyait que pour le blé, le maïs, le sorgho et la volaille, aucune mesure restrictive ne serait appliquée aux échanges entre le Marché Commun et les Etats-Unis avant la mise en vigueur de la politique agricole commune. Ce protocole spécifiait également qu'après la mise en vigueur de la politique agricole commune, des négociations nouvelles seraient ouvertes au cas où il résulterait de cette dolitique commune une baisse des courants commerciaux sur les produits considérés.

tions et les limites des accords et traités de commerce, c'est donc un véritable programme d'action qui est ainsi arrêté, à tel point qu'on a vu dans cette loi un véritable « New Deal » de la politique commerciale américaine.

Le problème est de savoir comment et à quel moment les pouvoirs étendus donnés au Président des Etats-Unis seront utilisés :

1. Le Président est autorisé, jusqu'au 1er juillet 1967, en concluant de nouveaux accords, à réduire de 50 % des droits en vigueur au 1er juillet 1962, et ce sur tous les produits à l'exclusion de ceux inscrits sur une liste réservée. Ces réductions seront linéaires. Elles s'effectueront désormais non plus article par article, mais par grandes catégories de produits par application d'un coefficient de réduction unique.

Cette disposition générale s'applique donc aux produits agricoles, sous réserve de certaines restrictions.

En vertu de la clause de la nation la plus favorisée, les concessions de droit octroyées à un pays quelconque seront étendues à tous les partenaires commerciaux des Etats-Unis, bloc communiste exclu.

2. Dans le cadre de négociations à entreprendre avec la Communauté Economique Européenne, le Président peut réduire de plus de 50 % et même supprimer entièrement les droits sur les produits agricoles (définis dans *l'Agricultural Handbook* n° 143 du Département de l'Agriculture) dans la mesure où il estime que cette concession permettra de maintenir ou de développer les exportations de ces produits vers la Communauté.

Ainsi aucune limitation n'est imposée au Président pour les produits agricoles alors que, dans le domaine des produits industriels, la suppression totale des droits de douane sur une base de réciprocité n'est admise que sur les seuls articles pour lesquels les Etats-Unis et la C.E.E. réalisent au minimum 80 % des échanges du monde libre (8).

On ne saurait trop souligner l'importance du fait que l'institution, dans le cadre de la politique agricole commune, d'un système de « prélèvement mobile » remet pratiquement en cause les mesures de « dumping » pour les produits auxquels s'appliquent les prélèvements et conduit nécessairement à l'assainissement des prix mondiaux en matière agricole.

En effet, le prélèvement mobile, taxe prélevée à l'entrée dans le Marché Commun sur les produits agricoles venant des pays tiers, a pour but de porter les prix de ces produits au niveau des prix intérieurs du Marché Commun. Plus les prix seront subventionnés par les pays exportateurs et plus le prélèvement sera élevé.

(8) Le fait que la Grande-Bretagne ne soit pas entrée dans la C.E.E. limite à 50 % les réductions des droits à l'égard de la C.E.E. et réduit considérablement l'intérêt des négociations Kennedy, en ce qui concerne les produits industriels. Aussi a-t-on préconisé une modification de la loi, de façon à permettre une supression complète des droits de douane même en l'absence d'un élargissement du Marché Commun.

Le « dumping » perdrait donc toute signification puisque le prélèvement mobile ajusterait aussitôt le « prix de dumping » au prix intérieur du Marché Commun.

De ce fait, la négociation entre la Communauté et les Etats-Unis déborde largement le cadre d'une simple négociation tarifaire et devra, pour attendre ses objectifs fondamentaux, s'étendre à l'organisation des échanges de produits agricoles à l'échelle mondiale.

3. Le Président est habilité à rechercher avec la Communauté Economique Européenne la possibilité de réduire de plus de 50 % et même de supprimer entièrement, de part et d'autre de l'Atlantique, tous droits de douane ou autres restrictions d'importation frappant *les produits de l'agriculture et de la forêt tropicales*, à l'exception de ceux qui sont produits « en quantités substantielles » aux Etats-Unis.

La loi définit les produits tropicaux comme ceux dont la moitié de la production mondiale provient des régions situées à moins de 20° de latitude.

Par cette disposition, les Etats-Unis vont s'efforcer d'éliminer les tarifs préférentiels qu'accorde la C.E.E. aux pays associés d'outremer, les principaux bénéficiaires devant être les pays d'Amérique latine.

4. Le *Trade Expansion Act* élimine un certain nombre de restrictions aux pouvoirs présidentiels mais il multiplie les procédures consultatives qui pourront peser sur les décisions de l'Exécutif.

Le Président aura toute latitude pour éliminer des négociations les produits « sensibles », susceptibles d'être menacés par les importations. Toutefois, il aura à tenir compte des recommandations qui lui seront faites avant toute négociation par :

— la Commission du Tarif, chargée d'évaluer pour chaque produit les incidences d'un abaissement des droits sur le plan intérieur;

— un Comité *ad hoc*, chargé de recueillir dans le cadre d'audiences publiques, l'avis de toute personne ou professions intéressées sur le contenu et l'objectif des accords.

5. Les pouvoirs de retrait des concessions à la disposition du président doivent être employés, en règle générale, comme moyen de retorsion, mais dans le cas des produits agricoles, leur usage peut être préventif.

La loi donne au Président le pouvoir de :

— suspendre le bénéfice des concessions offertes à l'égard de tout pays qui maintiendrait des restrictions non tarifaires ou des obstacles d'une autre nature — y compris les prélèvements variables — préjudiciables à l'entrée des produits américains ;

— relever unilatéralement les droits de douane existants ou imposer des contingents à l'encontre des pays qui maintiendraient des restrictions non tarifaires sur les produits agricoles en provenance des Etats-Unis.

L'adjonction de ces clauses par le Congrès, directement liée à la mise en vigueur de la politique agricole commune et du système des prélèvements, n'a d'autre but que de négocier un accord satisfaisant avec la C.E.E. sur les produits agricoles.

Section III

Les aspects agricoles de la « Negociation Kennedy »

Le vote du « Trade Expansion Act » par le Congrès américain donnait au Président des Etats-Unis les pouvoirs nécessaires pour amorcer avec la C.E.E. ce que M. André Philip n'hésite pas à qualifier : « la plus grande négociation douanière que l'on ait connue dans l'histoire du monde ».

En renvoyant au mois de mai 1963, puis au mois de mai 1964 la phase décisive de ces négociations, les Etats-Unis et la C.E.E. ont sans doute voulu se ménager les délais nécessaires pour rapprocher leur position et donner à cette vaste entreprise les plus grandes chances de succès.

1° Les préliminaires de la négociation : la Conférence ministérielle du G.A.T.T. (16-21 mai 1963)

Cette conférence avait essentiellement pour objet *l'étude des problèmes de méthode* que posent de nouvelles négociations tarifaires à partir des données résultant du « Trade Expansion Act ».

Bien que nous nous proposions d'examiner spécialement les aspects agricoles de cette première confrontation, il paraît difficile, pour la bonne compréhension du problème, de les dissocier totalement de l'ensemble des thèses en présence, fort éloignées au départ comme on pourra en juger.

A. — *Position des Etats-Unis*

Les Américains préconisaient d'emblée une méthode de « réduction linéaire simple », prévue par le « Trade Expansion Act », qui devait permettre, sauf exceptions, un abaissement uniforme de 50 % de tous les droits de douane, à réaliser en cinq ans.

L'inclusion des produits agricoles qui constituent à eux seuls 40 % des exportations américaines vers le Marché Commun, est pour les Etats-Unis une condition *sine qua non* de la négociation. Sans doute reconnaissent-ils que la politique agricole commune est un élément de la construction européenne qui, dans son principe, bénéficie toujours de leur appui mais ils s'inquiètent du niveau de

protection prévu par les règlements agricoles. Les Etats-Unis se déclarent prêts à modifier leur politique agricole dans la mesure où elle freine artificiellement les importations ou subventionne les exportations. Mais, en attendant que l'on aboutisse à des accords à long terme sur le plan mondial pour certains produits (céréales, viande), ils tiennent absolument à la conclusion d'arrangements intérimaires leur donnant l'assurance que leurs exportations agricoles vers le Marché Commun seront au moins maintenues à leur niveau actuel.

Enfin, s'ils acceptent que les obstacles non tarifaires aux échanges soient compris dans la négociation, ils font valoir que pour eux, c'étaient les négociations proprement tarifaires qui primaient.

B. — *Position de la C.E.E.*

1. La Communauté acceptait la méthode de la réduction linéaire automatique générale étant entendu que l'objectif devait être de réduire à la fois le niveau des tarifs et les disparités des tarifs actuels. Il convient en effet de tenir compte non seulement de la différence entre les niveaux moyens des tarifs des Etats-Unis et de la C.E.E. (respectivement de 7,1 % et de 5,7 %) mais aussi des différences de structures entre ces tarifs. Les droits les plus hauts du tarif américain, caractérisé par sa très grande dispersion, sont en effet beaucoup plus élevés et souvent prohibitifs. Des réductions du même ordre peuvent donc avoir des conséquences très différentes : dans un cas, le tarif peut être pratiquement démantelé et, dans l'autre, la réduction se révéler peu sensible. Ainsi 38 % des droits américains dépassent 20 % contre 5,3 % seulement pour le tarif extérieur commun de la C.E.E. ; 19 % des positions américaines se situent au delà de 30 % contre 0,3 % seulement pour les Six. Dans de telles conditions, il est bien évident que si l'on réduit de 50 % un droit de 60 %, le droit de 30 % qui subsiste demeure un droit élevé. Si l'on réduit de 50 % un droit de 12 %, la protection est pratiquement supprimée, un droit de 6 % équivalant souvent à un droit nul.

Aussi les Six proposèrent-ils alors de procéder selon *la méthode dite des « taux objectifs » ou « de l'écrètement » qui consiste* :

1° à fixer les droits idéaux de :
- — 0 % pour les produits primaires,
- — 5 à 6 % pour les produits semi-finis,
- — 10 à 12 % pour les produits finis.

2° à faire porter la réduction de 50 % sur les différences entre les droits actuels et les droits cités.

De cette façon, les pays qui disposent déjà de tarifs particulièrement bas ne consentiraient pas de réductions importantes ; les droits particulièrement élevés seraient par contre réduits automatiquement d'une manière plus considérable. Cette méthode rétablirait l'équilibre entre :

— le tarif extérieur commun de la C.E.E. qui se situe presque entièrement entre 10 et 20 % alors qu'il contient peu de droits nuls ;

le tarif douanier américain qui prévoit de nombreux droits nuls pour les matières premières et des droits élevés, dont certains dépassent 50 %, pour de nombreux produits industriels.

Une telle méthode aurait enfin l'avantage d'éviter le recours aux exceptions et le renouvellement de négociations inextricables, produit par produit, comme par le passé.

Les Américains firent par contre observer que l'adoption de cette méthode se traduirait par une diminution globale des tarifs bien inférieure à celle proposée dans le « Trade Expansion Act », notamment du fait que la majorité des droits de la Communauté ou des Etats-Unis se situe au-dessous de 25 % et qu'en conséquence, la portée générale des réductions s'en trouve réduite, ce qui irait à l'encontre de leur objectif principal qui est l'expansion des échanges.

2. S'agissant des produits agricoles, la Communauté européenne accepte qu'ils soient inclus dans le « Kennedy-Round » avec des méthodes de négociation appropriées, à définir par un groupe de travail institué à cet effet. Toutefois, *les négociations agricoles à l'échelon mondial sur le fond des problèmes* ne pourront être menées que dans la mesure où le régime interne des Six aura préalablement été arrêté.

En effet, et c'est un point sur lequel la C.E.E. a fait sienne la thèse française, l'expansion du commerce des produits agricoles ne peut être réalisée en appliquant les règles normales du G.A.T.T. ; *ce ne sont pas en premier ordre les tarifs et les contingents qui déterminent le commerce pour les produits les plus importants, ce sont les politiques agricoles nationales et la politique agricole commune qui sont déterminantes.* Il faut donc deux catégories de réglementations nouvelles, l'une concernant les produits qui sont protégés par des tarifs (par exemple les légumes et les fruits) et l'autre concernant les produits pour lesquels on a pris des mesures d'organisation de marchés dans le cadre des politiques agricoles nationales ou de la politique commune. On ne peut en effet mener des négociations tarifaires sur les céréales par exemple pour lesquelles un prélèvement variable a remplacé les anciens droits. Le niveau des prélèvements dépendra en définitive du niveau du prix européen des céréales.

La Communauté insiste sur le fait que toutes les mesures ou pratiques non tarifaires ou para-tarifaires susceptibles d'affecter ou d'annuler la valeur et l'ampleur des négociations doivent également faire l'objet de négociations liées avec les négociations tarifaires.

Les négociations sur les différents aspects (tarifaires et extra-tarifaires) devront être synchronisées et harmonisées de telle sorte qu'une appréciation globale soit possible.

C. — *Le compromis final*

La réunion minstérielle du G.A.T.T. a finalement permis d'arriver à un accord sur les principes des futures « négociations Kennedy ». Ce n'est toutefois pas sans difficultés qu'un compromis a pu être obtenu au cours de longues séances où se sont affirmées à la fois la cohésion des Six et la ferme détermination de la Commission de la C.E.E. de ne pas accepter purement et simplement la thèse américaine.

Sur le plan général, l'accord se ramène aux grandes lignes suivantes :

a) *La procédure normale* de réduction tarifaire sera un abattement linéaire et égal des tarifs de part et d'autre, conformément aux propositions américaines.

b) *Dans le cas où il y aura des « disparités sensibles » entre les tarifs* en présence, ces « disparités sensibles » seront réduites selon un « système général et automatique » à élaborer par les experts, ce qui signifie que, dans ce cas, l'abattement ne sera pas égal et que les tarifs les plus élevés pourront être « écrêtés ».

Le point le plus délicat a été et est encore celui de savoir comment il convenait d'interpréter l'expression « disparités sensibles ». Pour les Six, il suffisait de constater une disparité tarifaire appréciable ; pour les Etats-Unis, il aurait fallu également prouver les disparités substantielles par leurs effets sur les échanges commerciaux.

Cette différence d'interprétation en marge du texte de la résolution illustre bien la relative confusion dans laquelle s'est réalisé l'accord final. On peut donc prévoir des discussions extrêmement serrées au sein du « Comité des négociations commerciales » dont la création a été décidée par la Conférence. Composé d'experts, ce Comité devait notamment établir les critères en vue de déterminer dans quels secteurs se situent les disparités sensibles, et aussi fixer les règles spéciales qui gouverneront les réductions de droits dans ces secteurs. Observons enfin qu'il n'y a plus d'objectif chiffré de réduction tarifaire. Le taux de 50 % envisagé par le « Trade Expansion Act » ne figure pas dans l'accord.

En ce qui concerne les produits agricoles, les points essentiels qui se dégagent de la résolution sont les suivants :

— les produits agricoles sont inclus dans les négociations à venir, toutefois la Commission de la C.E.E. a obtenu satisfaction sur le fait qu'il devra être tenu compte du calendrier agricole du Marché Commun et des délais nécessaires à la mise en application de la politique agricole commune ;

— il n'est pas question d'accords intérimaires ayant pour but de garantir le volume des exportations agricoles américaines vers l'Europe ;

— la négociation portera non seulement sur les obstacles tarifaires aux échanges mais aussi sur les obstacles non tarifaires

(contingents, barrières sanitaires, ... etc.). Un certain nombre d'expériences ont en effet montré combien l'aspect tarifaire est souvent secondaire en matière d'échanges agricoles et combien pouvaient être importantes et diverses les mesures de protection non tarifaires ;

— pour aborder le problème des protections non tarifaires, la résolution ministérielle du 21 mai 1963 charge le Comité des négociations commerciales d'étudier :

« les règles qui gouverneront et les méthodes qui régiront la création de conditions acceptables d'accès aux marchés mondiaux pour les produits agricoles à l'effet de promouvoir un développement et une expansion significatifs du commerce mondial de ces produits ».

« Etant donné que les céréales et la viande sont parmi les produits pour lesquels les accords généraux peuvent être nécessaires, les groupes spéciaux des céréales et de la viande se réuniront à des dates rapprochées ; pour des raisons semblables un groupe spécial des produits laitiers devra également être institué ».

Cette orientation des négociations agricoles sous l'égide du G.A.T.T. est un fait important et nouveau. En créant des groupes de réflexion chargés d'envisager la manière de réorganiser les marchés mondiaux en se penchant à la fois sur les problèmes de production, d'organisation nationale et pas seulement sur les problèmes d'échanges, la Conférence ministérielle du G.A.T.T. faisait siennes les idées qui sont à la base des propositions françaises d'organisation mondiale des marchés agricoles, plus connues sous le nom de « Plan Pisani-Baumgartner ».

L'intérêt suscité dans le monde entier par cette initiative française nous conduira à en exposer les lignes essentielles à la fin de cette étude. *Il est caractéristique que l'enceinte traditionnellement libérale et libre-échangiste qu'est le G.A.T.T. se soit donné un programme de travail paraissant admettre que c'est dans la voie d'une organisation des échanges plutôt que dans la voie de la liberté du commerce qu'il convient de s'engager.*

2° La première phase de la négociation (4 mai 1964)

A. — *La doctrine de la C.E.E. : l'accord du 23 décembre 1963*

A la suite du compromis intervenu au G.A.T.T., le 21 mai 1963, sur les méthodes d'approche de la « Négociation Kennedy », la Commission fut chargée par les six Etats membres qu'elle a mandat de représenter dans cette négociation de mettre au point une méthode de réduction automatique des disparités et de préparer un plan de négociation pour les produits agricoles.

La doctrine commune qui concerne ces deux matières fut adoptée par le Conseil des ministres de la C.E.E. le 23 décembre 1963 sous la forme de deux directives.

Le cas des produits industriels.

On se souvient que tout en acceptant le principe général de la réduction linéaire des tarifs, les représentants de la C.E.E. firent admettre par la Conférence préparatoire du G.A.T.T. que, dans les cas où il existe des disparités sensibles dans les niveaux des tarifs, il conviendrait de renoncer à la réduction linéaire et de prévoir des règles spéciales de réduction dont l'application devrait être automatique et générale.

A cet égard, le problème essentiel résidait dans l'identification des disparités c'est-à-dire dans la fixation des critères permettant de les déceler.

La directive finalement adoptée par le Conseil pour identifier les cas de disparité, est fondée sur le critère arithmétique selon lequel il y a disparité lorsque sont réunies les deux conditions suivantes :

a) lorsque l'écart entre les deux tarifs est au moins du simple au double : par exemple un droit européen de 10 % est un droit américain de 21 % ;

b) dans le cas des matières premières et des produits finis lorsqu'il existe un écart minimum de dix points entre les deux tarifs.

Toutefois, comme cette règle dite du « double écart » aboutirait encore à retenir des cas très nombreux de disparité, la Communauté se déclare prête à retenir deux critères additionnels : le pays à bas tarif n'invoquerait pas la disparité lorsque, pour le produit en cause, ses importations seraient nulles ou négligeables et lorsqu'il n'existerait aucune fabrication de ce produit sur son territoire.

S'agissant enfin du traitement des disparités décelées, c'est-à-dire de la nature et de l'importance de la réduction qui serait alors effectuée, le principe a été admis par les Six que le droit le plus faible pourrait n'être réduit que d'un quart en moyenne, et le droit le plus élevé, de moitié.

Le cas des produits agricoles.

Selon le Plan Mansholt n° 2 finalement adopté par le Conseil des Six, la négociation porterait, en matière agricole, non sur les tarifs mais sur les résultats des politiques agricoles envisagées dans leur ensemble. A cette fin, la Communauté propose d'établir le montant exact du soutien dont bénéficie chaque produit et de réaliser des accords limitant ces aides et assurant des revenus réguliers aux pays moins développés.

Le « *montant de soutien* » accordé à un produit donné se définit comme la différence entre la rémunération effectivement perçue dans chaque pays par les producteurs et un « prix de référence », calculé sur la base du prix mondial et revisable tous les trois ans.

La négociation du G.A.T.T. n'aurait pas pour objet d'harmoniser ces « montants de soutien » qui peuvent être légitimement différents, compte tenu des différences de structures agricoles des parties contractantes, mais elle devrait tendre à consolider ces montants, chaque signataire s'engageant à ne pas dépasser un certain

plafond d'aide. Tout dépassement de ce plafond par un pays obligerait celui-ci à accorder des compensations, notamment dans le cas où le dépassement aurait eu pour conséquence d'augmenter les disponibilités du marché mondial.

Une révision triennale des accords permettrait, le cas échéant, de les adapter à l'évolution de la conjoncture et aux orientations souhaitables.

L'objectif final de la « Négociation Kennedy » devrait être la conclusion d'accords mondiaux pour les grands produits de base (blé, céréales secondaires, beurre, sucre, oléagineux). De tels accords devraient tendre à :

— la réalisation d'un équilibre entre la production et la demande à long terme ;

— la stabilisation des prix sur le marché mondial à un niveau équitable ;

— la satisfaction plus large des besoins non solvables de certains pays en voie de développement.

La Commission propose, à cette fin, la création d'un organisme qui serait chargé de régulariser et d'orienter les marchés mondiaux et qui pourrait pratiquer, dans ce but, une politique d'achat, de vente et de stockage des produits considérés.

Cette méthode, dont l'application ne manquera pas de poser des difficiles problèmes, implique dans son principe que les prix communautaires soient préalablement déterminés. Si tel n'était pas le cas la négociation pourrait porter sur la fixation d'un montant de soutien maximum. La position de la Communauté serait évidemment plus fragile et le risque serait grand que la négociation ne conduise, en définitive, par ce biais, à la détermination des prix agricoles européens sous la pression des pays tiers.

Le « Plan Mansholt » vise, en définitive, deux objectifs essentiels :

— restreindre la liberté de manœuvre des différents gouvernements tant en matière d'aide à l'exportation des produits agricoles qu'en matière de soutien global accordé à l'agriculture. Il pourrait être ainsi l'amorce encore timide d'une politique de régularisation de la production mondiale ;

— stabiliser les cours par des moyens indirects si les moyens plus directs se révèlent inapplicables ou insuffisants.

B. — *Les contre propositions américaines*

Sans constituer une fin de non recevoir aux propositions des Six, l'accueil du gouvernement américain est extrêmement réservé.

S'ils se déclarent prêts à négocier des accords mondiaux, s'ils estiment que la consolidation des montants de soutien peut être utile dans certains cas, les Américains n'en considèrent pas moins que l'application d'une telle formule ne peut être étendue à l'ensemble des produits agricoles. Pour les produits pour lesquels cette consolidation pourrait être envisagée, elle devrait être complé-

tée par des dispositions visant à assurer un partage équitable des marchés. « Il ne serait pas raisonnable estime le Secrétaire américain à l'Agriculture, d'imposer un système unique à tous les pays du monde. Il faut un plan qui puisse se traduire par la réduction des droits fixes à l'importation, par un plus large accès aux marchés et par la réduction où l'élimination des discriminations parmi les pays qui l'appliquent ».

D'une façon plus précise, les objections américaines sont les suivantes :

1. le Plan Mansholt aurait pour effet de généraliser le système des prélèvements variables et de soustraire à la concurrence la production agricole interne ;

2. la méthode ne conduit pas à l'abaissement des niveaux de protection existants ;

3. la « consolidation » ne suffirait pas car la C.E.E. a multiplié les clauses de sauvegarde.

C. — *La portée des divergences*

Nous assistons au début de cette négociation à l'affrontement de deux conceptions fondamentalement divergentes.

1. D'un côté des *Etats-Unis* en ne concevant la libéralisation du commerce agricole mondial qu'en termes classiques se réfèrent à un tout autre système que celui prévu par le Plan Mansholt. Occupant une position dominante sur le marché mondial des produits agricoles, ils n'ont évidemment aucun intérêt à voir bouleverser un système dont ils sont les principaux bénéficiaires : ils marquent en conséquence leur attachement au « libre fonctionnement » des marchés sur lesquels ils peuvent à loisir exercer un « effet de domination ». La méthode qu'ils proposent revient finalement à inviter la C.E.E. à octroyer aux pays tiers des garanties quantitatives d'accès à son marché (9).

2. De l'autre côté, *la Communauté européenne,* appuyée par la France, adopte une attitude résolument novatrice. Elle conteste « l'ordre économique international établi » et veut le réaménager sur des bases nouvelles.

Elle considère que le libéralisme est faussé parce que les transactions internationales ne portent, en fait, que sur les surplus des productions nationales qui sont toutes, à des degrés divers et selon des méthodes diverses, protégées. Dans ces conditions, plus la pro-

(9) Signalons la récente et importante prise de position de l'« American Farm Bureau Federation » contre le plan du Gouvernement américain juillet (1964). Après avoir marqué son hostilité à l'égard du concept de la répartition des marchés qui lui paraît manquer de réalisme, ce syndicat d'exploitants suggère qu'au lieu de poursuivre une stratégie qui n'a guère de chances de réussir, le Gouvernement américain cherche à obtenir par voie de négociations la fixation de « taux maxima » sur les prélèvements variables.

tection est forte, plus sont importants les excédents et plus les cours mondiaux sont dépréciés. En fonction de cette analyse il ne peut y avoir pour la C.E.E. de véritable libéralisation du commerce mondial sans une certaine harmonisation des conditions de concurrence. Quant à l'octroi aux pays tiers de garanties quantitatives d'accès au marché européen une telle exigence ne peut évidemment être acceptée par la Communauté dans la mesure même où elle est contraire aux principes de base de la politique agricole commune et où elle reviendrait à accorder aux pays tiers exportateurs des garanties d'écoulement auxquelles les Six ont renoncé pour eux-mêmes.

*
* *

Par l'ampleur des problèmes qu'il soulève par l'opposition des intérêts en présence, c'est sans doute un long et difficile dialogue qui s'amorce, dans le cadre du G.A.T.T. entre la nouvelle entité économique européenne et les pays tiers, au premier rang desquels se trouvent les Etats-Unis.

S'il faut mettre à l'actif de l'effort d'intégration agricole européenne le mérite d'avoir situé d'emblée, à l'échelle du monde occidental, le problème de l'organisation mondiale des marchés agricoles (10) on ne peut ignorer que les chances de voir renforcer la Communauté européenne et son organisation agricole dépendront désormais, en grande partie, des résultats qui seront atteints au cours de la « Négociation Kennedy ». Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que les structures économiques de certains de nos partenaires (Allemagne, Pays-Bas) sont caractérisées singulièrement sur le plan agricole, par des structures d'échange plus orientées vers une économie atlantique que vers une économie européenne limitée aux dimensions de la Communauté des Six (11).

Cette négociation sera un succès pour l'Europe dans la mesure où elle se déroulera dans un contexte de solidarité absolue entre les Six. De toute évidence il existe une contradiction grave entre la volonté américaine de libre échangisme intégral et la nécessité vitale pour la Communauté en voie de formation et de mutation de

(10) Sans sous estimer l'importance de cette décision on peut se demander, comme l'a fait le ministre français de l'agriculture, si le G.A.T.T. est le cadre le meilleur pour une discussion sur l'organisation mondiale des marchés agricoles. Des trois grands groupements constitutifs du monde, deux manquent en effet au G.A.T.T. : les pays communistes et les pays du Tiers Monde dont l'intervention en tant que clients, même non solvables, est nécessaire à l'équilibre du marché.

A cet égard, la Conférence mondiale du commerce et du développement qui s'est ouverte le 23 mars 1964, à Genève, sous l'égide des Nations Unies, peut offrir un cadre mieux adapté aux dimensions et à la nature du problème.

(11) Les Allemands auraient préféré, pour leur part, une formule de contingentements à une négociation sur les prix agricoles. Dans le premier cas, ils donnaient satisfaction aux pays tiers et l'alignement des prix agricoles européens ne présentait plus la même urgence. Dans le second cas, ils indisposaient les Etats Unis et ils étaient logiquement conduits à accepter une réduction assez sensible des prix des céréales en Allemagne.

conserver un minimum de protection douanière tant que son intégration économique n'aura pas été achevée et tant que la remise en ordre des marchés mondiaux ne sera pas un fait acquis. La détérioration de la position concurrentielle et de la balance commerciale de la Communauté en 1963 et en 1964 constitue, à cet égard, un avertissement.

« Face au pays tiers, il est capital pour l'Europe de rester dans la ligne même des décisions du 14 janvier 1962. Il n'est pas de solution au problème posé par le désordre des échanges agricoles, l'effondrement des prix, le mépris des intérêts légitimes des pays agricoles sans une organisation des marchés. Les Six ont ensemble ouvert la voie en créant un marché organisé au delà des frontières nationales. Il ne peut y avoir de progrès à Genève, en matière agricole, sans une rationalisation des marchés mondiaux telle qu'elle a été préconisée à maintes reprises par le gouvernement français ». (E. Pisani).

Section IV

De l'organisation européenne des marchés à l'organisation mondiale des échanges agricoles : les propositions françaises

L'inquiétude des pays tiers, grands exportateurs agricoles, devant l'amorce d'une politique agricole commune qui risque de restreindre leurs débouchés vers l'Europe, n'a d'égal que l'inquiétude des agriculteurs européens devant les pressions qui s'exercent et les menaces que font peser sur eux les « conditions anormales » de concurrence du marché mondial — alors que la politique agricole commune n'est pas encore nettement définie.

De la négociation relative à l'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché Commun à la « Négociation Kennedy » qui soulève tout le problème des relations commerciales de la C.E.E. avec les pays tiers, on prend désormais conscience que *l'expérience de politique agricole commune à l'échelle européenne remet fondamentalement en question le système des échanges agricoles à l'échelle mondiale.* L'analyse de cette évolution nous conduira à examiner successivement :

— *la situation des marchés agricoles mondiaux*, les causes du désordre qui les caractérise et les conséquences de leur dégradation; tion ;

— *les projets de réorganisation de ces marchés* et notamment le plus important d'entre eux qui a trouvé son expression dans le projet présenté — au nom du gouvernement français — par MM. Pisani et Baumgartner.

1° La situation des marchés agricoles mondiaux

Dans son rapport sur la « situation de l'agriculture et de l'alimentation en 1962 », M. Sen, directeur général de la F.A.O. fait, en deux phrases lapidaires, le procès de l'anarchie actuelle des marchés internationaux.

« Les problèmes clés qui se posent dans les régions du monde insuffisamment développées sont, dit-il, d'une part la sous-production, la faim et la malnutrition, et d'autre part le déclin incessant des prix des produits agricoles sur les marchés mondiaux qui réduit pour ces régions la possibilité de se procurer des devises étrangères et limite ainsi leurs perspectives de croissance économique ».

« Au contraire, les pays économiquement plus avancés se trouvent le plus souvent aux prises avec un problème de surproduction par rapport à la capacité d'absorbtion des marchés commerciaux, d'où pour eux, deux difficultés étroitement associées : d'un côté, accumulation d'excédents et, de l'autre, agitation sociale provoquée par la disparité des revenus entre l'agriculture et les autres secteurs ».

Il résulte de cette situation que la misère du Tiers monde reste immense, alors que l'Occident, enfermé dans un système de commerce international conçu pour n'approvisionner que les pays riches, plie sous le poids des excédents et paraît impuissant à résoudre les problèmes de l'abondance alimentaire.

L'accumulation de ces surplus pèse considérablement sur les cours en raison de l'hypersensibilité naturelle des marchés agricoles. En outre, les efforts que font les pays, surproducteurs, pour se débarrasser de leurs excédents contribuent à dégrader les cours mondiaux, soit du fait des pratiques de « dumping », soit du fait des ventes à conditions spéciales ou de toute autre intervention de nature à fausser le jeu normal du marché. De là est née la notion de « prix mondiaux », c'est-à-dire de prix artificiels inférieurs aux prix de revient de la grande majorité des producteurs et souvent même inférieurs aux prix de revient des producteurs les plus efficients.

Un des traits caractéristiques de cette situation réside dans la disproportion qui existe entre le volume relativement faible des excédents et les effets considérables qu'ils ont sur les marchés mondiaux. Les chiffres cités par le ministre français de l'Agriculture devant le Conseil des ministres de la C.E.E., le 29 juin 1962, méritent à cet égard de retenir l'attention. En considérant comme « excédents » les quantités dépassant celles qui sont nécessaires à l'alimentation normale des pays producteurs, on obtient les chiffres suivants :

Produits	Pourcentage d'excédents	Pourcentage du prix mondial par rapport au prix européen le plus bas
Blé	15 %	70 %
Céréales secondaires	5 %	60 à 70 %
Sucre	12 %	40 % du prix de revient
Viande de bœuf	10 %	45 %
Produits laitiers	10 %	55 %

Encore, convient-il d'observer que ces pourcentages ne représentent pas à proprement parler des excédents. Il faudrait en déduire ce que les pays industrialisés achètent et devraient payer aux prix normaux du marché.

Ainsi, toute l'économie agricole du monde se trouve-t-elle déséquilibrée par des courants commerciaux qui ne portent que sur une partie infime de la production.

Les prix dérisoires accordés aux paysans de certains pays exportateurs et les subventions à l'exportation conduisent finalement une dizaine de pays exportateurs, en tête desquels se trouvent les Etats-Unis, à fournir une aide annuelle d'un montant que le ministre français de l'Agriculture évalue à 30 milliards de francs à des pays industriels comme la Grande-Bretagne, l'Allemagne (12), le Japon, ainsi qu'aux pays de l'Est qui commencent à acheter sur les marchés mondiaux. « Ainsi, soulignait M. Pisani, nous apportons une aide de fait à nos concurrents industriels ou à nos adversaires politiques ; nous aidons l'Angleterre et nous aidons la Russie. Dans les deux cas, je nous trouve bien généreux et de façon absurde. Il n'y a pas de raison que nous fournissions à l'industrie britannique — qui par ailleurs est notre concurrent — les éléments d'une alimentation bon marché ou que nous donnions à la Chine et à la Russie les moyens de compenser l'échec d'une révolution agraire dont ils ne paieraient pas, de ce fait, le prix ».

A côté de ces « dons superflus » qui seraient mieux utilisés à compléter le montant de l'aide au Tiers monde, le système mondial des échanges agricoles aboutit, et ce n'est pas la moindre de ses conséquences, à la « paupérisation des agriculteurs », en particulier dans les pays les plus pauvres. Pour vendre leurs produits à bas prix sur les marchés mondiaux alors qu'ils ne peuvent se payer le luxe d'un soutien sur les marchés extérieurs, ces pays sont, en effet, conduits à payer leurs agriculteurs sur le marché intérieur à des prix qui ne sont pas rémunérateurs de l'acte de production (13).

(12) Avant l'entrée en vigueur des règlements de politique agricole commune.

(13) C'est ainsi que l'Argentine qui n'a pu soutenir ses exportations aussi efficacement que ses concurrents a dû réduire sa production de blé de 40 % par rapport à l'avant-guerre.

Dans un tel contexte des échanges agricoles à l'échelle mondiale, la notion de « prix mondial » a perdu toute véritable signification économique. On comprend, dans ces conditions :

— que l'Europe des Six ait cherché à abriter son expérience d'intégration agricole contre le bas niveau des prix mondiaux et leurs variations brutales ;

— que la perspective de l'adhésion anglaise au Marché Commun et la formation éventuelle d'une Europe regroupant les deux plus gros acheteurs de produits agricoles au monde (Allemagne et Grande-Bretagne) soit de nature à entraîner la réaction la plus vive des pays grands fournisseurs et à transformer fondamentalement la nature des problèmes agricoles.

C'est en cela que l'expérience européenne d'organisation agricole conduit à rechercher une nouvelle définition de l'organisation économique de l'agriculture sur le plan mondial.

2° Les tentatives d'organisation des marchés agricoles à l'échelle mondiale : les expériences récentes : le « Plan Pisani-Baumgartner »

1° *Les expériences récentes*

Depuis la fin de la 2e guerre mondiale, des expériences diverses ont été tentées en vue de résoudre les problèmes du déséquilibre des échanges agricoles mondiaux. Toutefois, les conditions spécifiques de la production et de la commercialisation des produits agricoles, les données particulières des marchés font que le recours aux solutions classiques est resté inefficace.

a) Les projets du G.A.T.T. — C'est ainsi que les recommandations du Comité d'Experts, créé en 1957 dans le cadre du G.A.T.T. invitant les pays développés à renoncer à leur protectionnisme agricole, à supprimer leurs contingents et à baisser leurs tarifs douaniers, sont restées lettre morte, aucun pays n'ayant accepté de prendre le risque d'exposer ses agriculteurs à la concurrence étrangère sans aucune protection.

b) Les accords de produits. — Devant l'impossibilité d'une libéralisation pure et simple du commerce mondial dont les données sont faussées au départ, soit par des conditions de production particulières, soit par des manipulations sur les prix, soit par des interventions sur les marchés, des tentatives ont été faites en vue d'aboutir à des accords inter-étatiques limités à un seul produit. On est ainsi parvenu à la signature d'accords internationaux sur le blé, le sucre et, tout récemment, sur le café.

Ces accords reposent sur des engagements multilatéraux d'importation et d'exportation comme pour le blé ou sur un contingentement plus ou moins rigoureux comme pour le sucre. Si l'accord sur le blé fonctionne dans des conditions satisfaisantes, l'accord sur le sucre a été mis en question par le récent conflit entre Cuba

et les Etats-Unis. Seuls subsistent des accords régionaux fondés sur un contingentement à l'importation (Commonwealth Sugar Agreement pour les 2/3 des importations anglaises, Sugar act pour la quasi-totalité des importations américaines, marché de la zone franc).

Un accord à long terme sur le café est également en préparation qui ferait suite à des accords annuels régulièrement renouvelés. De tels accords n'ont pas empêché que la baisse des cours du café depuis cinq ans atteigne 30 à 60 %, selon les qualités sur le marché international. Comme ce produit occupe la première place dans l'exportation mondiale de produits agricoles et représente la moitié des exportations de produits tropicaux, on peut imaginer l'incidence d'une telle évolution sur l'économie des pays producteurs.

Ces accords par produits ont joué un rôle utile dans la mesure où ils sont parvenus à écrêter les hausses ou les baisses excessives de prix et, par conséquent, à normaliser les échanges. Cependant, ils restent fondés sur des prix moyens assez bas et ils n'ont pas résolu le problème des excédents. S'ils ont pu éviter le pire, ils n'ont pas apporté de remèdes durables à une situation qui continue à se dégrader.

c) *La politique américaine de distribution des surplus aux peuples sous-alimentés* résultant de la « Public Law 480 » de 1954, constituerait une amorce de solution si elle ne mettait en œuvre un *mécanisme unilatéral* de livraisons à conditions particulières qui risque d'aggraver la guerre des prix et même de provoquer une guerre des dons dans l'hypothèse où d'autres pays institueraient des mécanismes analogues. En outre, fondée sur l'idée de « don » décidé par le seul donateur et « subi » par le bénéficiaire, elle crée, dans certains cas, chez les peuples assistés, un sentiment de dépendance politique qui gêne son développement. L'extension de tels mécanismes ne peut avoir lieu sans entente multilatérale entre pays intéressés et sans une réorganisation complète des échanges internationaux.

d) *Le programme d'aide alimentaire de la F.A.O.* entré en vigueur le 1er janvier 1963 est une tentative de ce sens.

D'un coût de 100 millions de dollars réparti sur trois ans, il est financé par des contributions volontaires des Etats en produits, en services et en espèces.

Un tel programme, s'il présente l'intérêt réel d'être la première réalisation d'aide multilatérale adaptée aux besoins des pays sous-développés, reste d'une portée et d'une efficacité limitées en regard, tant de l'importance des excédents alimentaires que des besoins des pays sous-développés.

S'il y a dans chacune de ces tentatives infructueuses un élément de solution, aucune n'a tenu suffisamment compte de la complémentarité des excédents des pays développés et des besoins des pays peu développés. C'est en analysant les raisons des échecs antérieurs qu'un groupe d'experts a mis au point le plan français de réorganisation des marchés mondiaux.

2° *Les propositions françaises : le « Plan Pisani Baumgartner »*

Présenté par M. Pisani à la F.A.O. le 9 novembre 1961 et par M. Baumgartner au G.A.T.T., le 27 novembre 1961, le plan français de réorganisation des marchés agricoles mondiaux repose sur les deux constatations fondamentales suivantes :

— d'une part, les échanges agricoles faussés par le poids des excédents, le protectionnisme et le dumping aboutissent à des mouvements et à des niveaux de prix particulièrement aberrants sur le marché mondial des produits agricoles ;

— d'autre part, les peuples sous-alimentés sont incapables, faute de moyens de paiement extérieurs, d'importer les aliments qui leur font défaut, et il existe une disproportion impressionnante entre le volume relativement faible des excédents et les besoins considérables de ceux qui ont faim.

La seule façon de mettre un terme à cette stiuation paradoxale et de résoudre à la fois le problème des échanges agricoles et le problème des peuples mal nourris est de les combiner. A cette fin, les propositions françaises préconisent une entente entre les pays exportateurs de produits agricoles qui permettrait de relever et de stabiliser les cours mondiaux : en vendant à un « juste prix » à ceux qui peuvent payer leurs achats alimentaires, on pourrait dégager des moyens financiers — actuellement utilisés pour l'aide à l'exportation — qui permettraient de mieux aider les pays sous-développés. Le Plan « Pisani-Baumgartner » est donc fondé sur un double objectif :

— le relèvement des prix mondiaux des principales denrées agricoles.

— la mise en œuvre d'une politique d'aide alimentaire concertée aux pays en voie de développement.

a) Le relèvement des prix mondiaux.

Nous avons montré que le niveau des cours agricoles mondiaux est totalement dépourvu de signification économique ; il en est ainsi pour le blé par exemple, dont un tiers des exportations mondiales se fait à conditions spéciales et dont les deux autres tiers ont été vendus dans une période récente sur la base de 62 dollars la tonne, après avoir été achetée aux producteurs 73 dollars aux Etats-Unis et 81 dollars en France.

L'objectif du « Plan » serait d'assurer l'équilibre des marchés mondiaux à de « justes prix » qui feraient disparaître subventions et aides à l'exportation. Le « juste prix » applicable aux transactions internationales, devrait, selon les auteurs du Plan (14) s'établir au voisinage du prix pratiqué dans la principale région

(14) Cf. « L'organisation du marché mondial » par Michel Woimant, *La Nef*, juillet-septembre 1962.

importatrice du globe, conformément aux lois du libéralisme économique si souvent invoquées dans les enceintes du G.A.T.T. La théorie classique des marchés prévoit en effet que « le prix doit s'établir à un niveau tel qu'il couvre le coût de production du producteur marginal, c'est-à-dire les frais de la production la moins rentable et, néanmoins, indispensable à la satisfaction des besoins solvables ».

Ce producteur marginal est pratiquement celui de la principale région importatrice solvable, c'est-à-dire la Communauté Economique Européenne qui, élargie à la Grande-Bretagne, importe en particulier la moitié du blé vendu au cours mondial. La fixation du prix mondial au niveau du prix intérieur du principal groupe de pays importateurs établirait le commerce mondial sur des bases saines et ferait disparaître la ruineuse concurrence des Etats exportateurs qui pourraient consacrer à l'aide aux pays sous-développés, les sommes jusqu'ici consacrées à subventionner les exportations.

b) Une politique d'aide alimentaire concertée.

A côté de l'idée de relèvement des prix mondiaux, le « Plan français » souligne la nécessité de ne pas considérer la production alimentaire comme destinée uniquement à ceux qui peuvent payer. *L'aide aux peuples sous-alimentés apparaît comme la contre partie indispensable du relèvement des prix mondiaux.* L'équilibre des marchés à un nouveau prix serait, en effet, dangereusement précaire si un développement de l'aide alimentaire ne permettait l'écoulement des excédents.

Toutefois, cette aide ne doit pas être un simple accessoire de la réorganisation. Elle doit s'inscrire dans un « contrat d'ensemble de production, de répartition et de consommation des richesses alimentaires » qui devra, c'est l'une des conditions, de sa réussite, être discuté d'égal à égal entre ceux qui donnent et ceux qui reçoivent. Le problème n'est donc pas de supprimer les excédents, mais de les rendre réguliers et d'en financer la distribution en prenant soin d'en répartir la charge entre tous les pays développés.

L'aide alimentaire, si elle est correctement adaptée aux besoins des pays sous-développés et si elle s'inscrit dans un plan d'aide technique et financière, peut apporter, contrairement à certaines idées reçues, une contribution efficace au développement, au même titre que l'aide en biens d'équipement.

Ainsi conçue, une telle politique d'aide alimentaire aurait enfin pour effet d'éviter le recours aux méthodes de limitation de la production de plus en plus généralisé dans les pays occidentaux. Elle permettrait, selon les termes de M. Pisani, de « faire l'économie d'une révolution malthusienne, la pire des révolutions », dans un monde où les besoins de ceux qui ont faim sont immenses.

Cependant, l'aide alimentaire, quels que soient ses développements ultérieurs, restera toujours relativement peu de chose face aux besoins de ces peuples. Aussi, le « Plan français » envisage-t-il également l'amélioration et la stabilisation des termes de l'échange

entre le prix de ce que les pays en voie de développement achètent et le prix de ce qu'ils vendent (15).

Face à la constante dégradation des recettes des produits de base qui constituent l'essentiel des ressources extérieures de ces pays, le concours le plus substantiel que l'Occident puisse apporter à ces économies réside dans la régularisation et le relèvement des cours des denrées tropicales, assurant ainsi une réelle garantie de revenu à ces pays.

* * *

Après avoir montré le lien étroit existant entre deux politiques jusqu'ici dissociées, celle d'une organisation mondiale des marchés agricoles et celle de l'aide alimentaire aux pays sous-développés, l'intérêt essentiel du « Plan français » tient à ce qu'il envisage sous un angle nouveau l'ensemble de ces problèmes.

Une longue expérience a montré que, si pour les produits industriels, on peut envisager une négociation qui porte essentiellement sur les tarifs, il faut aller plus loin en matière agricole, compte tenu des politiques agricoles nationales. Plutôt que dans la voie de la liberté du commerce, c'est donc dans la voie d'une organisation des échanges qu'il convient de s'engager sur le plan des marchés mondiaux.

Tirant les leçons de cette expérience, les propositions françaises visent à prolonger à l'échelon mondial la tentative audacieuse qui a été faite dans le cadre de l'Europe, sans rien renier des principes du Traité de Rome (16).

Sans doute les obstacles et les difficultés à vaincre seront-ils considérables avant d'arriver au but ainsi tracé. Aussi, chacun des pays concernés ne devrait-il pas perdre de vue qu'après avoir fait échouer la négociation avec le Royaume-Uni, le problème des excédents agricoles risque fortement de retarder l'établissement de relations commerciales harmonieuses entre l'Europe et les pays tiers, tant qu'il ne s'inscrira pas dans un système d'organisation mondiale des échanges agricoles dont le « Plan » français aura eu le mérite de jeter les bases.

* * *

(15) Sur la base 100 en 1948-1952, les termes de l'échange étaient tombés, en 1962, à 77 pour l'Afrique et 72 pour l'Amérique latine.

(16) « Je suis, quant à moi, convaincu que la construction de la politique agricole commune est un exemple fondamental d'organisation internationale des marchés agricoles. Et cette mise en place de la politique agricole commune appelle, de façon irréversible, l'organisation des marchés mondiaux de produits tempérés, mais aussi tropicaux ».

« A l'égard de nous-mêmes, à l'égard des exportateurs traditionnels de produits tempérés, à l'égard enfin des producteurs de la zone tropicale, nous avons le devoir d'aboutir à une organisation mondiale des marchés ».

E. Pisani

CONCLUSION

Les développements que nous venons de consacrer à l'expérience d'intégration agricole à l'échelle européenne n'ont eu d'autre objet que d'analyser les aspects divers et complexes d'un problème dont la solution n'a cessé, depuis l'origine, et ne cessera, dans l'avenir, de commander l'évolution, la progression et, disons même, le destin du Marché Commun.

Qu'il s'agisse de l'adhésion au Traité de Rome, du passage à la deuxième étape de la période transitoire, de l'élargissement du Marché Commun avec le problème posé par l'adhésion de la Grande-Bretagne ou des relations de la Communauté avec le reste du monde, on ne peut manquer d'être frappé par le fait *qu'à chacune de ces étapes décisives l'agriculture est le « problème-clé » de la construction de l'Europe et constitue le « test » de la volonté européenne de chacun des Six partenaires.*

*
* *

En ce qui concerne la « dynamique interne » de l'intégration agricole européenne, nous observerons que si les caractères spécifiques de l'économie agricole impliquent que cette expérience d'intégration, unique en son genre, s'accomplisse selon des modalités particulières, celles-ci restent encore, à déterminer dans une large mesure malgré les progrès récents. Sans doute l'œuvre déjà réalisée est-elle considérable, sans doute les « Décisions de Bruxelles » ont-elles marqué des étapes importantes dans l'élaboration d'une politique agricole commune, mais elles sont encore loin de constituer ce « Code agricole européen » et plus encore cette « Politique agricole européenne » indispensables à la fusion progressive des économies agricoles des pays membres.

Et le bilan du développement de la politique agricole commune nous montre que plus on progresse dans la voie de l'intégration agricole européenne et plus on touche au fond des problèmes et des intérêts nationaux, qu'il s'agisse du rapprochement des prix, de la responsabilité communautaire des marchés ou des relations commerciales avec les pays tiers.

*
* *

On est dès lors conduit à se demander si, au delà des mécanismes laborieusement mis au point dans le cadre de la politique agricole commune, le moment n'est pas venu de définir clairement les fondements et les objectifs à long terme de cette politique, en un mot, d'en préciser la finalité. Les problèmes agricoles de la C.E.E. sont d'une complexité telle qu'ils ne sauraient, selon nous, trouver de solutions cohérentes dans les seuls cadres d'organisation de marchés définis par les Règlements de Bruxelles et qu'ils doivent nécessairement s'inscrire dans une vue plus vaste de la place et du rôle de l'agriculture dans l'économie de la C.E.E., c'est-à-dire dans le cadre d'objectifs à long terme de production, de prix, de revenus et d'emploi.

C'est à ce souci que répond la Commission, organe moteur de la C.E.E., en soulignant la nécessité d'une programmation européenne qui permettrait de tracer, par delà les mécanismes institutionnels, les voies d'une véritable intégration européenne.

Si les Six devaient tarder à aborder sous cet angle le problème de la construction de l' « Europe agricole », il y a tout lieu de penser que c'est sous la pression d'une évolution inéluctable et de tensions graves qu'ils seraient tôt ou tard conduits à prendre d'urgence les mesures qu'ils se seraient refusés à prévoir.

On ne doit pas se dissimuler toutefois qu'il sera difficile de trouver une solution à ce problème en l'absence d'un « organe politique » capable de trancher entre les options fondamentales qu'il pose.

*
* *

Indispensable à l'élaboration de la politique agricole commune, l'institution d'un pouvoir politique européen ne l'est pas moins pour sa mise en œuvre.

La politique agricole commune constitue, en effet, la forme la plus poussée de l'intégration européenne. Un transfert de souveraineté s'effectue progressivement. Gouvernements et Parlements se trouvent peu à peu dépossédés d'une partie de leurs attributions, dans le domaine de la politique agricole, au profit de l'Exécutif européen. Les principales options qu'implique généralement la conduite de cette politique, notamment en ce qui a trait aux prix, à l'organisation des marchés, aux échanges extérieurs, relèvent progressivement d'organismes communautaires qui, dans les conditions actuelles, assument ainsi une responsabilité supra-nationale sans qu'aucun contrôle démocratique réel ne s'exerce sur leurs activités.

Il en résulte, ainsi que le note M. Jacques Mayoux,« un accroissement des pouvoirs de la Commission de la C.E.E. Organe plutôt administratif ou, comme on dit parfois « technocratique », celle-ci va être appelée à prendre des responsabilités de nature très politique ... ».

« Bref, la Communauté risque de se trouver, du fait de la politique agricole commune, en présence de responsabilités et de difficultés politiques, sans aucun appareil institutionnel adéquat pour les affronter et les résoudre. Il y a là sans doute, une lacune qu'il faudra combler tôt ou tard » (1).

Cette évolution explique que, des horizons les plus divers, s'élèvent aujourd'hui des voix qui réclament avec insistance la naissance d'une Europe politique.

* * *

L'analyse des implications politiques de l'intégration agricole européenne met en lumière la différence fondamentale qui existe entre l'aspect agricole et l'aspect industriel de la construction européenne.

Dans la mesure où la libre circulation des produits agricoles à l'intérieur de la Communauté apparaît étroitement liée à la mise en œuvre d'une politique agricole commune, il est évident que tout retard dans l'élaboration de cette politique retentit sur le développement des échanges intra-communautaires. Ainsi risquait de s'accuser le « décalage » constaté par le général de Gaulle entre l'industrie où l'Union douanière progresse rapidement et l'agriculture où des barrières subsistent encore dans les secteurs de production qui ne sont pas dotés d'une réglementation européenne. C'est sur cette constatation qu'était fondée la mise en demeure du Président de la République dans sa Conférence de presse du 29 juillet 1963 lorsqu'il déclarait :

« En effet, le terme adopté pour l'achèvement des Règlements qui demeurent en suspens est le 31 décembre : d'abord parce que le déséquilibre entre les conditions des échanges industriels et celles des échanges agricoles ne saurait durer plus longtemps, ensuite parce que c'est sous cette condition que les Six, ayant pris acte du fait que la Grande-Bretagne ne peut entrer actuellement dans l'organisation d'une Europe européenne, se sont mis d'accord pour utiliser l'Union de l'Europe occidentale, déjà existante, afin d'échanger leurs vues avec celles des Britanniques sur les problèmes économiques mondiaux. Enfin, pour cette raison que les négociations tarifaires entre les Etats-Unis et l'Europe vont s'ouvrir au printemps prochain et que devant les grands vents qui ne manqueront pas de se lever à cette occasion, il faudra alors que le Marché Commun soit debout, complet et assuré, ou bien qu'il disparaisse.

(1) *Revue de politique étrangère*, n° 2, 1962.

Ainsi l'année 1963 est-elle décisive pour l'avenir d'une Europe unie ».

Les accords intervenus au Conseil des ministres des Six, le 23 décembre 1963 puis le 15 décembre 1964, ont heureusement tranché le redoutable dilemne posé par le Président de la République.

Si l'observation paraissait alors parfaitement fondée, on ne peut cependant manquer d'être frappé par le caractère paradoxal de la position française.

Intéressé au premier chef à l'établissement d'une politique agricole commune qui est, ainsi que nous l'avons montré, la forme la plus poussée de l'intégration européenne et qui donne au Marché Commun sa véritable originalité, le gouvernement français paraît ignorer, s'il ne les rejette pas catégoriquement, ses implications politiques.

Irréfutable sur le plan technique, le dossier agricole de la France est, de ce fait, parfois difficile à plaider devant des partenaires qui ont moins de solides motifs que notre pays de se rallier aux mécanismes de la politique agricole commune, tant en raison des incidences qu'elle peut avoir sur l'équilibre de leurs économies que par l'attrait que présente pour certains d'entre eux la conception d'une Europe largement ouverte vers l'extérieur.

*
* *

Ces contradictions internes expliquent également les difficultés qu'éprouvent les Six partenaires à définir une position commune vis-à-vis du monde extérieur compte tenu des réactions qu'a suscitées, de la part des pays tiers, l'établissement des premiers mécanismes communautaires. La politique agricole commune doit-elle reposer sur le principe d'une certaine préférence européenne ? Doit-elle, au contraire, soumettre sans délai et sans ménagement la Communauté agricole en voie de formation à une concurrence extérieure profondément déréglée ? Notre réponse est formelle. Il n'est pas possible à un ou plusieurs pays, sous peine de mutations brutales et de troubles graves, de supprimer soudainement le système de protection de leur agriculture sans lui substituer un système de protection commun. Et celui qui est en voie de régir l'agriculture des Six apparaît d'essence plus libérale que les systèmes nationaux qu'il remplace.

Il ressort ainsi, à l'évidence, que le développement de la politique agricole commune n'est plus un problème exclusivement interne à la Communauté : une étroite interférence existe désormais entre ses aspects internes et externes. Avec le Marché Commun, ce n'est plus seulement à l'ébranlement de l'économie agricole européenne que nous assistons mais à l'ébranlement de l'économie agricole à l'échelle mondiale. Que l'on se place dans la perspective de l'adhésion de la Grande-Bretagne ou dans celle de la « Négociation Kennedy » — qui pose, en définitive, au delà de

ses aspects techniques et économiques le problème politique de l'instauration d'un nouvel équilibre entre l'Europe et l'Amérique — l'expérience d'organisation agricole européenne, à peine ébauchée, conduit inévitablement à une nouvelle définition des structures économiques et des relations commerciales du Monde occidental. Ce n'est, en effet, que par l'élimination de l'obstacle fondamental que constituent les conditions actuelles de fonctionnement du marché mondial des produits agricoles qu'une solution pourra être trouvée aux problèmes posés tant par l'élargissement du Marché Commun que par son ouverture sur l'extérieur. Dans l'un et l'autre cas, on se trouve conduit à des accords de portée mondiale tels que les préconise le gouvernement français, tant en vue de stabiliser les prix que d'organiser une politique d'aide alimentaire concertée au profit du Tiers Monde.

Sans doute, les renversements de tendance auquel nous avons assisté depuis quelque temps sur le marché mondial d'un certain nombre de produits agricoles favoriseraient-il la conclusion de tels accords. Bien qu'il soit encore trop tôt pour apprécier si ces mouvements relèvent de la conjoncture ou s'ils sont au contraire l'amorce d'un bouleversement plus profond, ils n'en doivent pas moins nous rendre attentifs à l'avertissement que nous donne l'historien anglais Arnold Toynbee, lorsqu'il écrit : « Les physiocrates, comme beaucoup de prophètes, ne se sont trompés que dans la mesure où leurs prédictions étaient prématurées. A la fin du xx^{e} siècle, lorsque la population de la planète aura doublé ou triplé, l'agriculture retrouvera sa place de premier plan ; et les champs de France comme ceux de l'Iowa deviendront des sources d'approvisionnement capitales pour le monde ».

Sans doute, le problème agricole se poserait-il encore dans une telle hypothèse et sa solution n'en impliquerait-elle pas moins une organisation du marché, à l'échelle des nations et des continents comme à l'échelle mondiale.

Dans la mesure où elle tend à dépasser le cadre historique et géographique dans lequel elle s'inscrit, dans la mesure aussi où, selon l'expression de M. Pisani, « elle amène l'Univers à prendre conscience de la nécessité d'une définition nouvelle de son organisation agricole et alimentaire », l'expérience européenne marque déjà, par ses profondes incidences, un tournant décisif dans l'évolution d'un des problèmes les plus anciens auquel le monde ait eu à faire face : celui de son alimentation.

* * *

Cependant, à plus brève échéance, la Communauté Economique Européenne se trouve confrontée à deux obstacles décisifs pour son avenir. D'une part, il lui faut parachever dans des délais extrêmement courts son organisation agricole et prendre position sur les options fondamentales qu'elle pose. Il lui faut, d'autre part,

préserver sa personnalité naissante dans une négociation à l'échelle mondiale où l'on s'efforcera de remettre en cause les fondements mêmes de cette organisation agricole.

Ainsi, le rôle prééminent que joue l'agriculture au départ de toute expérience de développement économique se trouve-t-il également vérifié dans l'expérience d'intégration agricole européenne.

Fidèle aux principes sur lesquels elle a été fondée, l'Europe des Six saura-t-elle faire face aux défis que ne manquera pas de lui jeter encore son agriculture ? Saura-t-elle adapter ses méthodes à l'ampleur et à la complexité des problèmes qu'il lui faut résoudre ? Saura-t-elle, enfin, se doter des institutions qui lui permettront de faire les choix les plus décisifs qu'implique la poursuite de l'intégration agricole et d'assumer ensuite les responsabilités politiques inhérentes à la gestion de la politique agricole commune ?

S'il devait en être autrement. l'Europe n'aurait-elle pas manqué son heure et n'assisterions-nous pas alors à l'échec d'une « aventure » décisive pour son avenir ?

Ce sont de telles questions que l'on est inévitablement conduit à se poser au terme de cette étude. A maints égards, l'expérience d'intégration agricole arrivée au stade décisif de son développement nous apparaît comme le test le plus significatif de l'aptitude des institutions européennes à résoudre les problèmes de l'unification de l'Europe et de la volonté politique des six gouvernements de faire « l'Europe unie ».

Paris, le 10 janvier 1965.

ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

I. — PUBLICATIONS DE LA C.E.E.

Propositions concernant l'élaboration et la mise en œuvre de la politique agricole commune. « Rapports Mansholt » (nov. 1959 et juin 1960).

Principales conditions de production de l'agriculture des pays membres de la C.E.E. (mai 1960).

Mémorandum sur le programme d'action de la Communauté pendant la deuxième étape (oct. 1962).

Rapport au Parlement européen sur l'état des négociations avec le Royaume-Uni (févr. 1963)

Mesures en vue de l'établissement d'un niveau commun des prix des céréales (nov. 1963).

Etudes C.E.E., série Agriculture.

Rapports généraux sur l'activité de la Communauté.

Nouvelles de la politique agricole commune.

II. — RAPPORTS ET ÉTUDES DIVERSES

Le commerce des produits agricoles, G.A.T.T., 1962.

Ministère français de l'Agriculture :
— *Politique agricole commune* (févr. 1962).
— *Politique agricole commune,* « Revue française de l'Agriculture » (juin 1964).

L'agriculture européenne devant la concurrence mondiale. Rapport au Congrès de la F.N.S.E.A., 1962.

L'agriculture française et le marché mondial des produits agricoles. Rapport de M. Raffarin au Conseil Economique et Social, juin 1963.

Rapports au Congrès national de la Mutualité, de la Coopération et du Crédit agricoles :
— *La politique agricole commune et l'application du Traité de Rome* (mai 1962).
— *Le développement du Marché Commun et la politique agricole commune,* (avril 1963).
— *De la politique agricole commune au « Kennedy Round »,* (avril 1964).

Pour une politique agricole européenne. Rapport au IX^e^ Congrès du C.N.J.A. (sept. 1964).

III. — OUVRAGES

Bourrinet (J.). — *Le problème agricole dans l'intégration européenne*, Editions Cujas, 1964.

Cépède (D.) et Lengelle (M.). — *Le Marché Commun*, Editions M. T. Génin, 1957.

Clerc (F.). — *Le Marché Commun agricole* (Coll. « Que sais-je ? », n° 1115, P.U.F., 1964).

Drouin (P.). — *L'Europe du Marché Commun*, Julliard, 1963.

de Félice (P.). — « Le Marché Commun agricole », *Le Fermier*, 1961.

Oury (B.). — *L'agriculture au seuil du Marché Commun*, P.U.F., 1960.

Uri (P.). — *Dialogue des continents*, Plon, 1963.

IV. — REVUES

Agra-Europe.

Agri-Forum.

Bulletin de la Société française d'Economie rurale.

Revue du Marché Commun.

Revue économique (en particulier nos 5 et 6, 1960).

Revue d'économie politique.

Cahiers de l'Institut de Sciences économiques appliquées (en particulier supplément, n° 325, mai 1962).

Communauté européenne.

Revue française de l'agriculture.

Documentation française : notes et études documentaires. Problèmes économiques.

La Nef (en particulier n° 11, 1962).

Politique étrangère (en particulier, n° 2, 1962).

Revue de l'Assemblée permanente des présidents de Chambres d'agriculture. Série Europe-Agriculture.

Revue « Paysans ».

LISTE DES TABLEAUX STATISTIQUES

Tableau n° 1 : Réductions douanières intracommunautaires.

Tableau n° 2 : Tarif douanier à l'égard des pays tiers.

Tableau n° 3 : Variations du nombre des exploitations dans les Pays de la C.E.E.

Tableau n° 4 : Evolution du parc de tracteurs dans la C.E.E. de l'avant-guerre à 1960.

Tableau n° 5 : Evolution du parc de moissonneuses-batteuses (1955-1960).

Tableau n° 6 : Consommation d'engrais dans la C.E.E. (1961-1962).

Tableau n° 7 : Part du Marché Commun dans le commerce mondial des produits agricoles en 1959.

Tableau n° 8 : Evolution du degré d'auto-approvisionnement de la C.E.E. (1958-1970).

Tableau n° 9 : Evolution de la consommation alimentaire par tête dans la C.E.E. (1958-1970).

Tableau n° 10 : Evolution des productions céréalières.

Tableau n° 11 : Production laitière de la C.E.E.

Tableau n° 12 : Prix des principaux produits agricoles dans les pays de la C.E.E.

Tableau n° 13 : Importations de céréales dans la C.E.E. (1959-1963).

Tableau n° 14 : Importations de porcs, œufs, volailles dans la C.E.E. (1960-1963).

Tableau n° 15 : Importations de certains fruits et légumes dans la C.E.E. (1959-1963).

Tableau n° 16 : Situation alimentaire du Royaume-Uni en 1959-1960.

Tableau n° 17 : Prix moyens reçus par les producteurs en 1959-1960 dans les pays de la C.E.E. et en Grande-Bretagne.

Tableau n° 18 : Exportations agricoles des Etats-Unis en 1961.

Tableau n° 19 : Exportations agricoles des Etats-Unis vers la C.E.E. en 1961.

Tableau n° 20 : Importations des Etats-Unis en provenance de la C.E.E. (1958-1960).

TABLE DES MATIÈRES

Pages

PRÉFACE de M. Edgard Pisani, Ministre de l'Agriculture I

INTRODUCTION 1

PREMIERE PARTIE

LES DONNÉES STRUCTURELLES DE L'INTÉGRATION AGRICOLE DANS L'EUROPE DES SIX

CHAPITRE PREMIER. — **Le Traité de Rome instituant la Communauté Economique Européenne** 9

Section I. — Les origines 9

1° L'organisation européenne de coopération économique (O.E.C.E.) 10

2° La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (C.E.C.A.) 11

3° Le projet de « pool vert » 11

4° L'échec de la Communauté Européenne de Défense 13

5° La « relance européenne » : la Conférence de Messine 13

Section II. — Les dispositions générales du Traité de Rome 13

1° Les objectifs généraux 13

2° La libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux 14

3° L'établissement d'une politique commune pour l'agriculture et les transports 15

4° Le rapprochement des législations nationales et l'établissement de règles de concurrence 16

5° L'association des pays et territoires d'outre-mer 17

6° Les institutions communes 17

Section III. — Bilan de l'application du Traité de Rome 20

1° La réalisation de l'Union douanière 21

2° La libération progressive des mouvements de personnes et de capitaux 24

3° La réalisation de l'Union économique 26

4° Le développement économique de la Communauté 27

5° L'attraction exercée par la C.E.E. 28

CHAPITRE II. — **Les dispositions agricoles du Traité de Rome** 31

Section I. — Les origines de ces dispositions spéciales 31
1° Les caractères particuliers de l'économie agricole 32
2° Le développement des politiques agricoles nationales 33
3° Les conditions du marché mondial des produits agricoles 34

Section II. — Les fondements de la politique agricole commune 34
1° Les objectifs généraux 35
2° L'organisation commune des marchés agricoles 35
3° Les règles de concurrence 36
4° Les actions communes 36
5° Les prix minima 36
6° Les contrats à long terme 36

Section III. — La Conférence agricole de Stresa 37

Section IV. — Les propositions de la Commission en vue de « l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique agricole commune » 38
1° Historique 38
2° Les principes de base de la politique agricole commune. 39
Propositions Mansholt 39
3° Les modalités du Marché Commun agricole 42

CHAPITRE III. — **Situation et perspectives de l'agriculture dans la O.E.E.** 46

Section I. — Les structures de l'agriculture dans la Communauté européenne 47

Section II. — Les conditions techniques de la production 51
1° Motomécanisation 51
2° Engrais 53
3° Rendements moyens 54
4° Investissements intellectuels 54

Section III. — Les données et les perspectives économiques de l'agriculture dans le Marché Commun 57
1° La place de l'agriculture dans la C.E.E. 57
2° La place de la C.E.E. dans le commerce mondial des produits agricoles et alimentaires 58
3° L'équilibre entre la production agricole et ses débouchés dans le Marché Commun. Perspectives d'évolution 60
a) Situation et perspectives du degré d'auto-approvisionnement dans la C.E.E. 60
b) Perspectives d'évolution de la consommation alimentaire 62
c) Tendances de la production agricole 63
1° Les céréales 64
2° Les productions bovines (lait et viande) 66
4° Le niveau des prix agricoles à la production dans les pays de la C.E.E. . 70

DEUXIÈME PARTIE

LES PROBLÈMES D'ORGANISATION INTERNE : L'ÉTABLISSEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

CHAPITRE PREMIER. — **L'établissement de la politique agricole commune. Les décisions de Bruxelles du 14 janvier 1962** 75

Section I. — Historique 75

Section II. — Les principes généraux de la politique agricole commune 77

1° Liberté de circulation des produits agricoles à l'intérieur du Marché Commun 77

2° Régime uniforme de prix 78

3° Régime uniforme et communautaire de garantie aux producteurs de la Communauté 79

4° Rapports uniformes avec les Pays tiers 79

5° Organisation progressive du marché unique 80

Section III. — Les règlements et décisions de portée générale 81

1° Le règlement financier : le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole 81

2° Les clauses de sauvegarde 83

3° Les Comités de gestion 85

4° Les Comités consultatifs 85

5° Les règles de concurrence 86

6° Les décisions concernant certains produits transformés : les taxes compensatoires 86

Section IV. — Les règlements afférents aux produits 87

1° Le règlement sur l'organisation commune du marché des céréales .. 87

2° Le règlement concernant la viande de porc 91

3° Le règlement concernant les œufs et volailles 93

4° Le règlement concernant le marché des fruits et légumes 94

5° Le règlement viti-vinicole 95

6° Décisions concernant les autres produits 96

CHAPITRE II. — **Le développement de la politique agricole commune** 98

Section I. — Le programme d'action du Marché Commun 100

1° Les objectifs généraux 100

2° Les objectifs agricoles 104

Section II. — L'application des premiers règlements communautaires 107

1° Les procédures institutionnelles pour l'application de la P.A.C. : la naissance d'un droit nouveau 107

2° La mise en œuvre des règlements par produits 108

3° L'interprétation du règlement financier 114

Section III. — L'élaboration des règlements en suspens : l'accord du 23 décembre 1963 116

1° Historique 116

2° Les règlements afférents aux produits 118

A) L'organisation commune des marchés du lait et des produits laitiers : 119

a) Régime des prix 120

b) Régime des échanges 120

c) Régime des interventions 121

B) L'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine : 123

a) Régime des prix 124

b) Régime des échanges 124

C) L'organisation commune du marché du riz : 125
a) Régime des prix 126
b) Régime des échanges 127

3° La mise en application du financement de la politique commune : les conditions de concours du F.E.O.G.A. 127

A) Section « Garantie » 128

B) Section « Orientation » 129

C) Ressources du Fonds 131

D) Gestion du Fonds 132

Section IV. — L'harmonisation des prix agricoles 133

1° Les critères pour la fixation des prix européens 135

2° L'alignement des prix des céréales : 138

A) Le « Plan Mansholt » en vue de l'établissement d'un niveau commun des prix des céréales 138

B) Les négociations sur le « Plan Mansholt ». 142

Section V. — L'accélération du Marché Commun agricole. L'Accord du 15 décembre 1964 144

1° L'unification du prix des céréales 145

A) Le niveau des prix 145

B) Les mesures financières de compensation 146

C) La régionalisation des prix 147

2° L'unification des marchés des produits transformés (porc, œufs, volailles) 148

3° L'organisation renforcée du marché des fruits et légumes 148

4° Le financement de la politique agricole commune 149

A) Responsabilité financière de la Communauté 149

B) Ressources du F.E.O.G.A. 149

5° L'harmonisation des tarifs de transport 150

6° La portée de l'Accord du 15 décembre 1964 150

Section VI. — La politique des structures agricoles 151

1° La coordination des politiques nationales de structure 152

2° L'aide financière communautaire : le Fonds européen 153

CHAPITRE III. — **Les fondements et les objectifs à long terme de la politique agricole commune : esquisse d'une planification agricole à l'chelle européenne** 156

1° Le « Plan » français et la politique agricole commune 157

2° La politique agricole commune tient-elle lieu de « Plan » ? 159

3° Les modalités d'une planification agricole à l'échelle de la Communauté européenne 161

TROISIÈME PARTIE

LES RELATIONS EXTÉRIEURES : DE L'ORGANISATION EUROPÉENNE A L'ORGANISATION MONDIALE DES MARCHÉS AGRICOLES

CHAPITRE PREMIER. — **L'élargissement du Marché Commun : les problèmes posés par l'adhésion de la Grande-Bretagne** 167

Section I. — L'agriculture britannique devant le Marché Commun 170

A) Structure de l'agriculture britannique 170

B) La politique agricole britannique : 173

1) Le système des « deficiency payements » 173

2) Le niveau des prix garantis 174

3) La participation budgétaire au soutien de l'agriculture 175

Section II. — Les problèmes posés par le Commonwealth dans la perspective de l'élargissement du Marché Commun 178

Section III. — L'état des négociations avec le Royaume-Uni 181

1° Les conditions d'adaptation de l'agriculture britannique aux mécanismes de politique agricole commune 182

2° Le régime des exportations des produits agricoles du Commonwealth 184

3° Le règlement financier de la politique agricole commune 185

CHAPITRE II. — **L'ouverture du Marché Commun : les relations avec les pays tiers et notamment les Etats-Unis** 188

Section I. — Les Etats-Unis et la politique agricole commune 189

Section II. — Le « Trade Expansion Act » de 1962 ; le cas des produits agricoles 198

Section III. — Les aspects agricoles de la « Négociation Kennedy » 202

1° Les préliminaires de la négociation : la Conférence ministérielle du G.A.T.T.(16-21 mai 1963) 202

2° La première phase de la négociation (4 mai 1964) 206

Section IV. — De l'organisation européenne des marchés à l'organisation mondiale des échanges agricoles : les propositions françaises 211

1° La situation des marchés agricoles mondiaux 212

2° Les tentatives d'organisation des marchés agricoles à l'échelle mondiale Le « Plan Pisani-Baumgartner » 214

CONCLUSION 219

ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE 225

LISTE DES TABLEAUX STATISTIQUES 227

TABLE DES MATIÈRES 229

Imp. F. BOISSEAU, Rue du Taur, 34 - TOULOUSE (France)
Dépôt légal, 1er trimestre 1965

marchés et structures agricoles

Collection dirigée par Luc FAUVEL

Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Paris.

1. **J. BOURRINET : Le problème agricole dans l'intégration européenne.**
2. **J.-L. DECROIX : Le développement de l'industrie française de la conserve.**
3. **G. ARFEUILLERE : Les problèmes du marché de la viande et des produits laitiers en France.**

Par quelle singulière mutation l'agriculture qui, jusque-là, différenciait le plus profondément les pays signataires du Traité de Rome, est-elle en voie de devenir le « catalyseur » de l'unification européenne et de donner au Marché Commun sa véritable originalité ? Pourquoi l'unification de l'Europe verte a-t-elle pour effet de remettre en question le système mondial des échanges agricoles ? C'est à ces questions que répond M. Malgrain en examinant le développement interne et la projection mondiale de la Politique Agricole Commune dont il fait l'historique, dresse le bilan, dégage les perspectives.

Partant du cadre institutionnel et des caractères originaux de l'intégration agricole européenne, l'auteur en examine la « dynamique interne », retrace les grandes étapes qui, du 14 janvier 1962 au 15 décembre 1964, ont marqué ses progrès, s'interroge sur les obstacles qui freinent encore son développement, recherche les moyens d'en préciser la finalité et d'en assurer la cohérence.

Abordant ensuite le problème des relations de la Communauté avec le reste du monde, l'auteur nous montre qu'aussi bien l'élargissement du Marché Commun avec l'adhésion de la Grande-Bretagne que son ouverture sur l'extérieur avec la « négociation Kennedy » impliquent, à l'échelle de la planète, une organisation des marché agricoles qui lierait l'un à l'autre le problème des excédents et celui de la faim dans le monde.

Il se demande, en conclusion, si la conception libérale qui a caractérisé l'élaboration de la Politique Agricole Commune n'est pas déjà dépassée et si le pragmatisme qui préside à son établissement ne risque pas de nuire gravement à la cohérence de l'Europe agricole de demain.

Il observe, enfin, que la Politique Agricole Commune étant la forme la plus poussée de l'intégration européenne, les options les plus décisives et la gestion de cette politique impliquent désormais un controle démocratique réel, c'est-à-dire la naissance d'une Europe politique sans laquelle la construction européenne serait vouée demain au pouvoir des technocrates.

Dans la préface dont il a honoré cette étude M. Pisani a pu écrire : « J'apprécie l'intérêt que présente aujourd'hui un ouvrage de synthèse : précieux au praticien, indispensable aux politiques, accessible au grand public désormais curieux de son propre destin ».

---

4. **Y. MALGRAIN : L'intégration agricole de l'Europe des Six.**
5. **A. BRAUN : La promotion sociale en agriculture.**